

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

La Structure Fédérative du Reich

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 5 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Léon SANDZER

MEMBRES DU JURY :

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { M. BASDEVANT, Professeur.
M. CASSIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

IMPRIMERIE

45, RUE DE MAUBEUGE

1932

LA STRUCTURE FÉDÉRATIVE DU REICH

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

La Structure Fédérative du Reich

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 5 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Léon SANDZER

MEMBRES DU JURY :

Président : M. GIDEL, Professeur.

Suffragants { M. BASDEVANT, Professeur.
M. CASSIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, RUE DE MAUBEUGE

1932

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



PREMIÈRE PARTIE

L'ASPECT FÉDÉRAL DE L'ANCIEN EMPIRE

(1871 - 1919)

BIBLIOGRAPHIE

- ANSCHUETZ : Das Preussischdeutsche Problem, Tübingen, 1922.
- BILFINGER (Dr. Karl) : Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, Tübingen, 1923.
- BLUM (Hans) : Das erste Vierteljahrhundert des deutschen Reiches. Braunschweig, 1896.
- BRIE : Lehre von Staatsverbindungen. Breslau, 1886.
- BRUNS (Dr. Viktor) : Sondervertretung deutscher Bundesstaaten bei den Friedensverhandlungen. Tübingen, 1918.
- ELSAESSER (Hermann) : Die Frage der Staatsnatur des deutschen Reiches und der Einzelstaaten. Tübingen, 1913.
- FRANTZ (Constantin) : Deutschland und der Föderalismus. Stuttgart und Berlin, 1921.
- GAEDECKE (Paul) : Die mehrfache deutsche Einzelstaatsangehörigkeit. Sans date.
- HAENEL : Deutsches Staatsrecht. Leipzig, 1892.
- HAUSER (Fritz) : La réforme financière de l'Empire. Bâle, 1915.
- VON JAGEMANN : Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg, 1904.
- JELLINEK : Die Lehre von den Staatsverbindungen. Wien, 1882.
- KITTEL : Die preussische Hegemonie. München, 1896.
- KRUG (Friedrich) : Die Sonderrechte deutscher Bundesstaaten. Greifswald, 1913.

LABAND : Le droit public de l'ancien Empire. Traduction française. Paris, 1900.

— Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen, 1907.

— Les relations diplomatiques et consulaires entre les états de l'Empire allemand (Dans la Revue générale de Droit International public, 1904, p. 121).

MEINECKE (Friedrich) : Weltbürgertum und Nationalstaat, 1911.

VON MARTENS : Droit des Gens. Edition allemande. Berlin, 1883.

MEYER (Georg) : Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig, 1895.

MICHAELIS (Paul) : Von Bismarck bis Bethmann. Berlin, 1911.

POSCHINGER : Graf Bismarck und der Bundesrat. Stuttgart. Sans date.

PREUSS (Dr. Hugo) : Reichs und Landesfinanzen. Berlin, 1894.

RIESS : Auswärtige Hoheitsrechte der Einzelstaaten. Breslau, 1905.

RUCK (Dr. Erwin) : Grundzüge des Reichs-und Landesstaatsrechts. Tübingen, 1911.

SEYDEL (Max von) : Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Würzburg, 1897.

SCHAEFFER (Hans) : Die auswärtigen Hoheitsrechte. Breslau, 1908.

SCHLENTHER (Paul) : Das XIX Jahrhundert in Deutschlands Entwicklung. Sans date.

SPECK (Herrmann) : Die finanzrechtlichen Beziehungen zwischen Reich-und Staaten. Breslau, 1908.

RUVILLE (Albert von) : Das deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. Berlin, 1894.

WINDISCH Karl : Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Einzelstaaten. Leipzig.

WOLF : Die Reichsfinanzreform und ihr Zusammenhang mit Deutschlands Volks- und Weltwirtschaft. Sans date.

TREITSCHKE (Heinrich von) : Deutsche Geschichte im XIX Jahrhundert. Leipzig, 1921.

TREITSCHKE : Zehn Jahre deutscher Kämpfe. Berlin, 1879.

TRIEPEL Heinrich : Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reiche. Tübingen, 1907.

TRIEPS : Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten. Berlin, 1890.

ZORN : Die deutsche Reichsverfassung. Leipzig, 1913.

ZORN : Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1897.

La Constitution de l'Empire allemand. Leipzig, 1890.

INTRODUCTION

La reconstruction de l'Empire allemand est, sans aucun doute, un des événements les plus considérables de l'histoire allemande et aussi un des facteurs décisifs du développement historique de l'Europe. L'unité allemande est de date relativement récente ; c'est la force qui l'a créée et notamment les forces de la monarchie militaire prussienne. Mais il est clair, d'autre part, que ce résultat n'aurait pu être atteint par la force seule, si d'autres liens ou affinités, si en un mot, l'unité de culture n'avait rendu le terrain favorable à la naissance d'un Etat plus ou moins national.

Le Saint Empire Romain, où l'Autriche avait une situation prépondérante, groupait des Etats qui n'avaient aucune communauté d'intérêts et qui, au surplus, se montraient fort jaloux de leur indépendance. Déjà la guerre de Trente Ans et ses ruines accumulées avaient démontré la nécessité d'une unité plus étroite. Les Guerres d'Indépendance de 1813-14 avaient sensiblement contribué à développer l'idée nationale, mais elles étaient impuissantes à faire naître l'unité politique, les peuples germaniques différant trop entre eux, et les souvenirs d'indépendance politique étant encore trop vifs. Cependant la fin des guerres napoléoniennes n'en avait pas moins posé le problème de la réorganisation de l'Allemagne. La plus grande difficulté consistait à concilier les prétentions opposées de la Prusse et de l'Autriche. La maison des Habsbourg, dont l'influence allait en diminuant, voyait d'un mauvais œil le prestige grandissant des Hohenzollern. Aussi le projet

Hardenberg qui proposait la création d'une Allemagne fédérative forte, ne fut-il point du goût de l'Autriche, car il avantageait nettement la Prusse. A l'instigation de Metternich, d'accord avec les Etats allemands les plus forts (Bavière, Wurtemberg), on préféra la constitution d'une communauté sans pouvoir exécutif propre et dont les liens ne seraient, par conséquent, pas trop serrés.

C'est ainsi que le Congrès de Vienne a vu naître en 1815 la Confédération Germanique, qualifiée dans l'acte final du 15 mai 1820 « d'Association de Droit International » (*völkerrechtlicher Verein*). Pendant toute sa durée, la Confédération ne fut autre chose qu'un syndicat de princes et de monarques ayant comme but le maintien du statu quo (1). Il n'y avait pour ainsi dire pas de politique fédérale active. L'Autriche et la Prusse, devenues des puissances européennes et ne faisant partie de la Confédération que pour une portion seulement de leurs territoires, ne témoignaient qu'un faible intérêt à celle-ci. L'existence purement passive de la Confédération était à la fois conforme et nécessaire à leur politique de puissances européennes.

Quant aux autres membres, ils y trouvaient une garantie de leur vie particulière, de leur indépendance. Donc au lieu de devenir une fédération vivante et agissante, la Confédération Germanique n'était dans son essence qu'un ensemble de tous les particularismes allemands. Déclarée indissoluble, il était clair que cette formule n'empêcherait pas la dislocation du groupement le jour où la rivalité austro-prussienne provoquerait une crise particulièrement violente. En effet, en 1866, la question de Schleswig-Holstein mettait aux prises ces deux puissances

(1) Constantin Frantz : *Deutschland und der Föderalismus*, p. 126 : « So gestaltete sich der Bund in wesentlichen nur zu einer Assekuranzanstalt für die Erhaltung des status quo. »

et motiva la sécession de la Prusse. La Confédération Germanique n'a pas survécu à la défaite de l'Autriche de Sadowa.

Cependant, tout lien de communauté n'avait pas disparu ; sur le plan économique notamment, les Etats continuent à former une unité. On assiste à ce spectacle extraordinaire de voir les agents du Zollverein prélever des droits pour le compte de l'Union douanière, bien que la formation politique qui l'avait fait naître ait été dissoute. Evolution remarquable de l'esprit public en Allemagne, qui pourtant aura encore bien du mal à se frayer un chemin parmi les particularismes locaux qui sont autant de cultes pour la petite patrie.

Le lamentable échec de la Confédération, cette première tentative de réunir intimement les Etats allemands, avait douloureusement surpris l'élite de la nation, dont les aspirations unitaristes n'en furent que fortifiées. L'idée d'un Etat national pouvait aussi bien germer sur le terrain de la « Staatsnation » prussienne, que sur celui de la « Kulturnation » allemande (1) et l'élimination de l'Autriche du futur groupement politique ne pouvait que faciliter la naissance d'un Etat plus ou moins national. Aussi la Prusse qui avait, grâce à son rôle dans le passé, conservé un grand prestige, se servira-t-elle habilement des idées libérales et du mouvement national pour substituer l'hégémonie des Hohenzollern à celle des Habsbourg.

Sous l'égide de la Prusse un nouveau groupement fut constitué ; c'était la confédération de l'Allemagne du Nord (Norddeutscher Bund), déjà en réalité un Etat fédéral qui en 1870 fera place à l'Empire allemand. Dès le 10 juin 1866, la Prusse avait soumis à ses alliés les grandes lignes d'une constitution fédérale. Le 18 août, la Prusse signait

(1) Friedrich Meinecke : *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates.*

avec les Etats du Nord un traité d'alliance, en vertu duquel ces derniers mettaient leurs forces armées à la disposition de l'autre et s'engageaient à donner leur adhésion à la future constitution fédérale, qu'un parlement commun serait chargé d'élaborer. C'est ce traité de droit international qui se trouve à la base de la Confédération. Les élections eurent lieu le 12 février 1867, et le 24 le parlement se réunit à Berlin. Le projet de constitution qui lui fut soumis fut arrêté par un commun accord des gouvernements ; il fut voté le 16 avril et le jour même les gouvernements alliés y donnaient leur adhésion. On procéda ensuite dans chaque Etat confédéré au vote et à la promulgation des lois mettant la constitution fédérale en vigueur.

La guerre de 1870-71 a réalisé l'union de tous les princes allemands autour du Roi de Prusse. Un puissant courant populaire était né durant cette guerre en faveur de l'unité politique des races allemandes. Bismarck a su s'en servir habilement et vaincre les dernières résistances dynastiques. L'Empire allemand fut proclamé à Versailles. La Constitution fédérale de 1867 fut remplacée par celle de 1871.

L'Empire de Bismarck était-il une Confédération d'Etats comme le prétendent Max von Seydel, Otto Mayer et leur école, ou un Etat fédéral ainsi que l'affirme la majorité des auteurs du droit public allemand avec Laband ? Il nous a paru intéressant d'étudier la structure fédérative du Reich, c'est-à-dire les rapports entre le Reich et ses membres appelés tantôt « *Einzelstaaten* », tantôt « *Gliedstaaten* ».

La Confédération d'Etats groupe des Etats souverains et indépendants au point de vue juridique ; les droits de souveraineté sont exercés par chacun d'eux, mais certaines affaires strictement limitées sont réglées d'une façon col-

lective. Nous y trouvons bien un organe législatif central dont la compétence est fixée d'avance, mais le pouvoir exécutif central y est presque inconnu.

Au contraire, l'Etat fédéral est doté d'un pouvoir central fortement développé qui exerce tous les attributs de la souveraineté. L'Etat fédéral est, certes, une réunion de plusieurs Etats, mais non pas une union d'Etats véritables, je veux dire une simple association d'Etats sans pouvoir direct sur les sujets. C'est un Etat qui partage certaines fonctions publiques avec les unités qui le composent ; ses membres possèdent une certaine compétence dans les domaines de la législation et de l'administration. Il constitue ainsi une notion intermédiaire entre « l'union d'Etats » et « l'Etat unitaire », une organisation étatique qui emprunte ses éléments à l'une et à l'autre, qui englobe par conséquent des tendances fédérales et des tendances unitaires ; juridiquement il est bien un Etat, mais du point de vue politique il est une « *forma mixta* ». Les éléments « fédératifs » y existent dans la mesure où le pouvoir central a cru devoir faire des concessions à ses membres quant à la répartition des compétences. Et la tendance fédérale est cette tendance politique qui cherche à les conserver intacts ou à les fortifier, à les développer. Il est évident qu'entre les deux types de l'Etat composé il y a de la place pour une variété de nuances qui seront empruntées tantôt à l'un, tantôt à l'autre.

Lorsqu'on se propose d'étudier la structure d'un Etat composé, il faut d'abord examiner l'organe en lequel peut se caractériser la forme de cet Etat. Nous commencerons donc notre étude par une analyse détaillée du Conseil Fédéral (*Bundesrat*), organe souverain de l'Empire qui exprime la volonté des princes et des gouvernements alliés (*verbündete Regierungen*) et qui constitue, à notre avis, l'organe le plus caractéristique de l'Etat bismarckien ;

nous verrons alors dans quelle mesure les Etats membres participent à la formation de la volonté fédérale ; nous étudierons ensuite l'étendue et la limite de leur compétence dans les différents domaines de la puissance publique, ainsi que certains traits particuliers de l'Empire. Et comme l'Etat composé n'est point statique, c'est-à-dire que ses institutions évoluent soit vers une centralisation plus vigoureuse, vers l'unitarisme, soit vers l'affaiblissement du pouvoir central, vers le fédéralisme, nous verrons que, si le particularisme allemand a triomphé au lendemain de la guerre de 1870-71 et a réussi à se maintenir longtemps tout spécialement dans le domaine financier, dans beaucoup d'autres domaines au contraire, c'est le gouvernement de l'Empire qui a pris la direction exclusive. Et dans la deuxième partie de notre étude, nous examinerons le Reich actuel, dont la structure constitue, à notre point de vue, l'aboutissement logique du développement continu des tendances unitaires dans l'Empire de Bismarck, développement poussé à la centralisation complète pendant la guerre (surtout dans le domaine économique) et que celle-ci rendait nécessaire.

La défaite militaire de 1918 avait provoqué la chute de la monarchie et des dynasties particulières. Les raisons dynastiques cessent donc de jouer dans la politique intérieure allemande et l'obstacle le plus sérieux auquel se heurtait l'Etat allemand unifié se trouve ainsi balayé.

En août 1919, l'Assemblée Nationale de Weimar dote la République allemande d'un nouveau texte organique qui constitue un développement très net dans le sens unitaire.

Le Conseil Fédéral « Bundesrat »

Le vrai souverain du nouveau groupement et en même temps son organe le plus caractéristique est le « *Bundesrat* ». L'Empereur n'a que les attributions qui lui sont expressément reconnues et en cas de doute, la présomption de compétence joue au profit du Bundesrat (1). Par suite de l'élimination de l'Autriche, ce dernier fut placé sous la présidence de la Prusse (*Präsidialmacht ou Präsidium*).

Le Conseil Fédéral présente une analogie certaine avec l'assemblée de la Confédération Germanique quant à son organisation et aussi quant aux principes généraux de son fonctionnement. L'institution des commissions (art. 8), le droit de départage du « *Präsidium* » (art. 7, 8 et 11), le droit de chaque membre de faire des propositions et l'obligation du *Präsidium* de les soumettre à la délibération (art. 7/4), tous ces principes ont été reproduits dans le *Droit Fédéral*.

Le devoir de l'Empereur d'accorder la « protection diplomatique » aux membres du Bundesrat n'est qu'une copie de la convention autrefois conclue entre le Sénat de Francfort et les Etats confédérés et conférant à leurs représentants l'immunité judiciaire et fiscale (art. 10). De même, les délégués n'ont aucune liberté d'action ; ils sont liés par les instructions de leur gouvernement respectif (art. 7/5). On sait d'autre part que dans la Confédération Germanique chaque Etat disposait d'au moins une voix,

(1) D'autre part, les lois sont publiées « in Namen des Bundes ».

mais certains avaient plus d'une voix. Nous retrouvons ce principe dans la Confédération de l'Allemagne du Nord et aussi la même proportion de voix, sauf en ce qui concerne la Prusse, dont la puissance politique accrue se traduit par treize voix supplémentaires.

Il apparaît ainsi nettement que l'origine historique du Conseil Fédéral réside dans l'ancien Bundestag ; il a également hérité de certaines fonctions de l'ancienne Confédération douanière du Zollverein, comme nous le verrons plus loin.

Les attributions du Conseil Fédéral étaient multiples. Il est un organe de l'action fédérale, mais il sert aussi aux Etats particuliers à faire valoir leurs droits. Sa fonction essentielle consiste dans le pouvoir législatif qu'il exerce tantôt en collaboration avec le Reichstag (art. V), tantôt seul, lorsqu'il s'agit des prescriptions administratives générales (*Verordnungsgewalt*). Ce qui souligne particulièrement le caractère prédominant du Bundesrat sur les autres organes de l'Empire, c'est que les projets législatifs devaient d'abord être soumis à cette assemblée avant d'être discutés au Reichstag (articles 7 et 16). Et l'Etat particulier qui avait voté contre un projet de loi au Bundesrat, n'était point tenu à renoncer définitivement à ses vues (art. 9). Il pouvait notamment charger son délégué de défendre son point de vue devant le Reichstag et de faire ainsi triompher sa thèse (art. 9).

Il appartient d'autre part au Conseil Fédéral de se prononcer sur l'interprétation exacte des lois ainsi que de parer aux inconvénients qui se sont révélés lors de leur application (art. 7/III). Son assentiment est nécessaire à la conclusion de certains traités (art. 11/III), au déclenchement d'une exécution fédérale contre un Etat particulier (art. 19), ainsi qu'à la dissolution du Reichstag (art. 24). Il nomme ou propose les membres du Tribunal d'Empire,

les procureurs impériaux, les membres de la Cour des Comptes et ceux de la Direction de la Banque d'Empire (1).

Le Conseil Fédéral possède une vaste compétence en matière financière. Cela s'explique par le fait que c'est sur les Etats particuliers que retombent finalement les frais de fonctionnement du gouvernement de l'empire sous forme de contributions matriculaires.

C'est au Conseil Fédéral qu'il incombe d'établir le projet du budget avant que celui-ci soit présenté au Reichstag et c'est à lui que revient ledit projet avec les modifications que le Reichstag a cru devoir y introduire pour être définitivement voté (art. 7/I). C'est lui qui approuve un emprunt et accepte une garantie à la charge du Reich (art. 73).

D'après l'art. LXXII de la Constitution, le chancelier est tenu de rendre compte au Conseil Fédéral de l'emploi de tous les revenus du Reich, lequel lui en donne quitus (art. 72). Et enfin, la dépense de certains revenus nécessite son approbation préalable (lois du 8.VII.1872 et du 25.V. 1873) (2). En matière de douanes et d'impôts, le Bundesrat, comme l'ancienne Conférence du Zollverein, veille à ce que l'autonomie des Etats n'ait pas pour conséquence une application différente des lois (art. 36/III). Autre souvenir du Zollverein : le Bundesrat examine les comptes des Etats confédérés concernant le prélèvement des droits de douane (art. 39).

Le Conseil Fédéral possède d'autre part, des attributions juridictionnelles. Il apparaît tantôt comme tribunal administratif (3), tantôt comme juridiction arbitrale destinée à résoudre les conflits entre deux Etats particuliers (art. 76/I) ou entre le gouvernement et la diète (*Landtag*)

(1) et (2) Voir Laband : Le Droit public de l'Empire, page 396. Traduction franç. Paris, 1900.

(3) Voir infra, page 12.

d'un Etat membre (art. 76/2). Il a ainsi remplacé la juridiction austrégale de la Confédération Germanique.

Une différence très importante existe cependant entre les deux. Tandis que l'ancienne juridiction austrégale ne pouvait que confier le soin de prononcer la sentence à la plus haute juridiction d'un Etat neutre, l'art. LXXVI de la constitution reconnaît au Bundesrat le droit de la prononcer lui-même. Celui-ci, chargé d'intervenir en cas de déni de justice, statue également sur les conflits qui mettent aux prises le gouvernement d'un Etat confédéré et la diète de ce même Etat. Mais l'intervention de l'organe fédéral est soumise à certaines règles ; elle n'est pas toujours libre. Le conflit constitutionnel peut-il recevoir une solution juridique de par la constitution de l'Etat membre ? Si oui, le pouvoir central ne peut pas intervenir (art. 76/II). D'autre part, il est hors de doute que l'intervention spontanée du Conseil Fédéral est parfaitement possible lorsque ce conflit empêche ou menace d'empêcher l'Etat particulier de remplir les obligations que lui impose le pacte fédéral (art. 19) (1). En revanche, si le conflit ne touche aucunement aux rapports de l'Etat confédéré avec le Reich, celui-ci ne peut intervenir que lorsqu'il est saisi par l'une des parties (art. 76). Situation analogue à celle qui existait dans l'ancienne confédération. Comment le Conseil Fédéral procède-t-il alors au règlement du différend constitutionnel au cas où la tentative de conciliation ne réussit pas, bien entendu. Par la voie de la législation de l'Empire (*im Wege der Reichsgesetzgebung*) nous dit l'art. LXXVI 2^e al. de la constitution ; autrement dit, au moyen d'une loi votée en collaboration avec le Reichstag. Et si le conflit a pour origine un article de la constitution de l'Etat membre (*Landesverfassung*), il y sera mis fin par le vote d'une loi modifiant la constitu-

(1) Voir Laband, *op. cit.*, page 409.

tion. Car les lois du Reich passent avant celles de l'Etat confédéré (*Reichsrecht bricht Landrecht*). Et il est hors de doute qu'une loi votée selon les termes de l'art. LXXVI aura les mêmes effets. On voit l'importance du problème. « C'est là le point où la puissance d'Empire peut pénétrer le plus avant dans la sphère de la puissance d'Etat » dit Max von Seydel (1).

En tant que juridiction administrative, le Conseil Fédéral statue encore à propos des pensions, sur la dissolution des sociétés mutuelles à caractère professionnel, sur les pouvoirs contre les décisions de l'Administration portant refus d'autorisation d'établissements sur le territoire des ports de guerre, ainsi que sur certaines autres affaires énumérées dans la loi du 30.V.1873 (2).

Le Reichstag

A côté du Conseil Fédéral nous trouvons le Reichstag, qui représente la population toute entière. Ses attributions principales sont le pouvoir législatif et le vote du budget. Il autorise la ratification des traités qui se rapportent à des matières appartenant au domaine de la législation fédérale et exerce un contrôle permanent sur toute la politique fédérale.

L'Empereur.

L'élément unitaire est, en dehors du Reichstag, constitué par l'Empereur qui est toujours le roi de Prusse (art. 11). C'est l'Empereur qui procède à la promulgation et à la publication des lois (art. 17), mais en cas d'accord complet entre le Bundesrat et le Reichstag la promulgation et

(1) Max von Seydel : *Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich*, page 407 : « Dies ist der Punkt wo die Bundesgewalt am tiefsten in den Kreis der Staatsgewalt eingreifen kann ».

(2) Voir Laband, *op. cit.*, pages 402 et 403.

la publication sont obligatoires (1). En revanche, le pouvoir exécutif de l'Empereur est très étendu. C'est lui qui possède la conduite des affaires étrangères (art. 11) et le commandement suprême des armées de terre et de mer (art. 63). C'est aussi l'Empereur qui convoque et dissout les organes législatifs (art. 12), nomme le chancelier (art. 15), les fonctionnaires fédéraux (art. 18), les agents diplomatiques (art. 11) et c'est enfin auprès de lui que sont accrédités les représentants des puissances étrangères. La diplomatie fédérale était donc essentiellement une diplomatie impériale. L'Empereur étant irresponsable, tous ses actes devaient être contresignés par le chancelier qui en assumait la responsabilité (art. 17).

(1) Voir Triepel : *Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reich*, page 15.

Les concessions fédérales en 1871

En 1870, la Confédération de l'Allemagne du Nord s'engage par voie de traités à admettre dans son groupement les Etats du Sud ; de même, ces derniers prennent l'engagement réciproque d'adhérer à la communauté après le remaniement préalable de la constitution. La forme de celle-ci subit également une importante modification : la confédération prend le nom d'Empire allemand (*Deutsches Reich*) ; elle n'est pas dissoute mais elle est transformée, modifiée et élargie, ce qui était d'ailleurs prévu par la constitution elle-même.

L'unité politique des peuples germaniques, tous la désiraient ; quant à sa forme, les opinions étaient divergentes. Deux courants s'étaient manifestés : l'un, encore tout pénétré du souvenir de la guerre victorieuse, espérait qu'un Reich fortement centralisé en serait le principal résultat ; l'autre basait le futur empire sur la souveraineté des Etats, dont l'existence apparaissait à beaucoup comme une nécessité historique. Pour ceux-ci le Reich ne signifiait qu'une chose : la sécurité contre les agressions extérieures.

Aussi, l'adhésion des Etats du Sud n'a-t-elle été obtenue que moyennant certaines concessions qui ont eu pour effet d'accentuer fortement le caractère fédéral de la constitution. Le pouvoir exécutif du Bundesrat a été élargi ; le consentement de celui-ci est dorénavant nécessaire pour les déclarations de guerre (art. 11/2).

Le Conseil Fédéral se voit reconnaître d'une façon générale le pouvoir de faire des règlements en vue de fixer les détails d'exécution des lois (art. 7/2), ce qui avait pour

conséquence d'arrêter le développement du pouvoir impérial analogue (1).

Tandis que dans la Confédération du Nord, le Bundespräsidium, c'est-à-dire le roi de Prusse, pouvait déclencher l'exécution fédérale en cas d'extrême urgence, on ne lui laisse maintenant que l'exécution stricte (2) ; dans tous les cas c'est au Conseil Fédéral de prendre la décision (art. 19). Les attributions impériales étaient également diminuées au profit de cette assemblée en matière de tutelle administrative (3). D'autre part, le Reich reconnaissait à chaque Etat membre le droit de participer aux conférences économiques convoquées en vue de conclure des conventions avec une puissance étrangère limitrophe.

Dans la Confédération de l'Allemagne du Nord la Prusse était le seul Etat représenté dans toutes les commissions du Bundesrat ; désormais plusieurs autres Etats se voient attribuer des sièges permanents. La prédominance de la Prusse, déjà sensiblement atténuée par l'élargissement du groupement, est encore battue en brèche par la règle suivant laquelle les modifications constitutionnelles ne pouvaient plus être décidées par une majorité de deux tiers. Toute innovation constitutionnelle sera dorénavant empêchée par une opposition de quatorze voix (art. LXXVIII). Les royaumes de Bavière, Saxe et Wurtemberg réunissant ensemble 14 voix, il suffisait donc que ces Etats s'entendissent pour que les tendances unitaires de la Prusse fussent tenues en échec. Dans le pacte de la Confédération du Nord, l'opposition pour être efficace devait réunir dix Etats. Malgré ces palliatifs, l'influence de la Prusse sur le Reich resta énorme. Nous examinerons plus loin les deux traits caractéristiques de l'Etat fédéral allemand, à savoir la situation prépondérante de la Prusse et les privilèges accordés aux Etats du Sud.

(1) (2) et (3) Voir Triepel : *op. cit.*, pages 45 et 46.

La répartition des compétences

Le pouvoir central, dont les rapports avec les Etats confédérés sont réglés par l'art. IV de la Constitution, s'est, dès le début, réservé une compétence exclusive pour certaines matières. Outre ses attributions naturelles concernant l'organisation et le fonctionnement de ses organes, ses finances et les relations diplomatiques, le pouvoir central s'occupait exclusivement de l'armée et de la marine, de l'administration des postes et des télégraphes, des droits de douane et de certaines taxes expressément énumérées (art. 35). Tout ceci constituait un domaine de législation et d'administration propre au gouvernement fédéral. Les Etats particuliers en étaient exclus ; toute initiative en matière de législation leur était interdite (articles 11, 35, 50 et 63).

De même, dès le début, les divers Etats légifèrent et administrent librement en matière d'enseignement, d'agriculture, de chasse et de pêche, de police, d'impôts directs et de questions relatives aux Eglises (1) ; ils décident souverainement quant à leur organisation politique et administrative (2). Il y a ainsi, à côté des affaires soumises à la législation fédérale, des fonctions considérables du Droit public qui sont dévolues aux Etats membres. Leur situation est, à ce point de vue, absolument indépendante : autonomie législative complète, administration propre, défaut de tout contrôle du pouvoir central. Les Etats particuliers possèdent donc un ensemble de pouvoirs politiques et une sphère d'activité où l'existence du pouvoir central

(1) et (2) Voir Triepel : *op. cit.*, page 17.

ne se fait nullement sentir. Même en ce qui concerne les matières exclusivement dévolues à la compétence du gouvernement fédéral, ce dernier en laisse habituellement aux Etats l'administration et la juridiction ; il existe peu d'agents fédéraux qui soient en contact direct avec la population. Le Reich fixe, par exemple, les règles de droit et les règles de procédure, mais le jugement est rendu par le juge de l'Etat (*Landesrichter*) et au nom du prince (*Landesherr*). Autre exemple : le Reich détermine les conditions que doivent remplir les étrangers pour obtenir la naturalisation, mais c'est le gouvernement de l'Etat intéressé qui l'accorde. On peut donc affirmer que pour les matières réservées à la législation fédérale, les Etats constituent des corps d'administration autonome (*Selbstverwaltungskörper*). Et ils assurent l'administration non pas en vertu d'une délégation du pouvoir central, mais en leur nom propre, en vertu d'un droit propre. Mais dans ce cas leur activité est soumise au contrôle de l'Empire lequel surveille par ses organes l'exécution et l'application des lois fédérales. L'administration de l'Etat particulier est ici non seulement liée par la loi fédérale, mais encore contrôlée par le pouvoir exécutif central.

L'ensemble du Droit Fédéral comporte ainsi trois domaines :

- a) celui où l'Empire est exclusivement compétent à l'exclusion de toute initiative législative des Etats,
- b) celui où ces derniers possèdent l'autonomie législative complète, et enfin
- c) le domaine qui comprend des matières facultatives que le Reich peut régler (Banques, monnaies, poids et mesure, droit commercial, etc...).

Ici c'est le principe suivant qui préside : tant que le pouvoir central n'usait pas de son pouvoir législatif dans

un domaine où celui-ci pouvait s'exercer, les Etats avaient le droit de s'y substituer chacun pour son territoire, mais dès que le Reich faisait usage du droit dont il est investi, les diverses lois des Etats particuliers sont annulées et remplacées par la législation fédérale.

Au-dessus de cet échafaudage des compétences s'étend la « *Kompetenz-Kompetenz* » (la compétence en matière de compétences) qui appartient au Reich seul ; le domaine où les Etats confédérés exercent seuls leur pouvoir législatif est susceptible d'être réduit par une loi modifiant la constitution, c'est-à-dire votée conformément aux prescriptions de l'article 78.

La nationalité dans l'Empire

La répartition des compétences que nous venons d'examiner nous permet d'affirmer que les Etats particuliers ne sont pas de simples parties constitutives ; ils sont incontestablement dotés d'une personnalité propre. Cette opinion est encore confirmée par l'étude de la nationalité dans l'Empire. La législation positive de l'Empire connaît deux nationalités, celle de l'Etat (*Staatsangehörigkeit*) et celle du Reich (*Reichsangehörigkeit*) (1). Le particulier est sujet bavarois, mais la Bavière faisant partie de l'Empire, il est aussi « *Reichsangehörig* ». On ne peut pas jouir de la nationalité fédérale sans posséder la nationalité d'état (2), mais celle-ci entraîne automatiquement la première. Ce qui est particulièrement caractéristique, c'est que l'on pouvait cumuler plusieurs nationalités. Le Bavarois résidant à Berlin pouvait demander la naturalisation prussienne qui devait lui être accordée sans qu'il perde de ce fait sa nationalité bavaroise. C'est ce qu'on avait appelé « *Aufnahme* ».

(1) La loi de 1870 s'intitule : « *Über die Erwerbung der Reichs- und Staatsangehörigkeit* ».

(2) Il n'en était pas ainsi dans les colonies et en Alsace-Lorraine qui était « *Reichsland* » (Terre d'Empire).

Aux termes de la loi du 1^{er} juin 1870 (1), l'Etat confédéré est obligé d'admettre dans sa communauté le « *Reichsangehörige Ausländer* » si celui-ci se trouve dans les conditions légalement prévues. Une autre restriction est encore imposée à l'autonomie des Etats membres. Le ressortissant d'un Etat doit, sur le territoire d'un autre, être traité sur un pied d'égalité, donc exactement comme ses propres nationaux, tant en ce qui concerne la liberté d'établissement, l'acquisition de propriétés foncières, l'accès aux fonctions publiques, qu'au point de vue des droits et privilèges réservés à l'indigénat particulier. Si donc les conséquences de la multiplicité des nationalités sont dans une large mesure atténuées par la nationalité fédérale, il n'en est pas moins vrai qu'il existe dans l'Etat fédéral allemand autant de nationalités qu'il y a d'Etats.

(1) Voir Paul Gaedeke : Die mehrfache deutsche Einzelstaatsangehörigkeit.

Le contrôle administratif

Nous avons vu de quelle façon étaient réglés les rapports des Etats avec le Reich, comment leurs compétences respectives se superposaient en s'enchaînant parfois. J'ajouterai encore, avant d'aborder le problème des rapports extérieurs des Etats, quelques mots sur le contrôle ou la tutelle administrative du gouvernement fédéral. Ce contrôle (1) s'exerçait tantôt par l'adjonction des commissaires de l'Empire comme pour les douanes et les impôts (art. 36/2), tantôt par des tournées d'inspection (à propos des contingents militaires) (2). Le gouvernement de l'Empire pouvait encore demander des rapports aux Etats confédérés (3). Si l'empereur trouve qu'une loi fédérale a été mal interprétée, il peut adresser dans ce sens des observations au gouvernement intéressé (4). Mais jamais le chancelier ne doit déclarer nulle une loi particulière, ni empiéter directement sur les compétences des organes de l'Etat ; il se contente d'attirer l'attention du gouvernement local sur l'illégalité de ce qu'il a fait, en l'invitant à agir en conséquence.

(1) (2) (3) et (4) : Voir « Contrôle administratif de l'Empire », dans « Droit public de l'Empire » de Laband. T. II, pages 558 et suivantes.

La capacité internationale des Etats

Il est incontestable que la constitution fédérale avait accordé aux Etats une sphère d'activité considérable à l'intérieur du Reich. Peuvent-ils également entrer en rapports avec les puissances étrangères ? Dans quelle mesure ? C'est le problème de « *Auswärtige Hoheitsrechte* » ou de la capacité internationale des Etats confédérés.

En principe, les Etats particuliers possèdent tous les droits de souveraineté à l'exception de ceux qui leur ont été enlevés d'une façon expresse par le pacte fédéral.

En entrant dans la confédération, les Etats jouissaient d'une souveraineté absolue, d'une liberté complète au point de vue juridique. Ils ont renoncé au profit du pouvoir central à certains de leurs droits, de façon que tous les autres leur sont restés ; il leur reste donc tout ce qui n'a pas été reconnu à la compétence, à la sphère d'action du pouvoir central. Telle est notamment l'opinion de Laband et Haenel (1). Et il serait faux de considérer ces droits comme ayant été consentis par le Reich ; ils sont dépourvus de toute idée de délégation.

L'art. 11 de la constitution reconnaît à l'empereur le droit de légation active et passive. Mais nulle part nous ne lisons dans la constitution que ce droit lui est reconnu d'une façon exclusive ou bien qu'une défense ait été faite aux Etats particuliers d'exercer ce droit. La règle est donc que

(1) Zorn prétend que les Etats ont d'abord abdiqué tous leurs droits de souveraineté au profit du pouvoir central ; celui-ci leur en rend ensuite une partie « *per delegationem* ». Voir Laband : *op. cit.*, t. I, et Haenel : *Deutsches Staatsrecht*.

ceux-ci conservent le droit de légation active et passive. Si nous n'en trouvons pas trace dans la constitution elle-même, l'acte final du traité prusso-bavarois de 1870 (1) nous le rappelle bien.

Et tous les auteurs sont d'accord pour étendre le droit de la Bavière de recevoir et d'envoyer des agents diplomatiques à tous les autres états.

La pratique d'ailleurs est là pour le prouver.

Le Droit de Légation active était exercé par :

- a) La Bavière (avec la Belgique, la France, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la Suisse et le St-Siège) ;
- b) Le Royaume de Saxe (avec l'Autriche-Hongrie) ;
- c) La Prusse avec le St. Siège.

L'activité internationale des Etats est dominée et limitée par plusieurs principes. Seul le Reich est une puissance européenne et fait de la « politique » internationale ; seul le Reich envoie des délégués aux congrès, aux conférences internationales. Et lorsqu'il décide la rupture des relations diplomatiques, les Etats particuliers ne peuvent que le suivre ; ils ne doivent jamais par leurs actes internationaux contrecarrer l'activité internationale du Reich.

La sphère d'action d'un ministre plénipotentiaire d'un Etat particulier sera donc forcément réduite. Elle ne pourra comporter que la défense des intérêts et des droits des ressortissants de son pays ou encore les questions touchant à l'extradition et aux traités.

Le principe de laisser généralement subsister le contact des Etats confédérés avec les problèmes de la politique extérieure a encore trouvé une application dans la création au sein du Bundesrat d'une commission pour les affaires

(1) Voir le traité prusso-bavarois du 23.XI.1870 dans la Constitution de l'Empire allemand. Edition populaire. Leipzig, 1890.

étrangères. Martens (1) en exagère cependant l'importance en disant qu'elle contrôlait la politique étrangère du Reich. Elle était plutôt destinée à tenir les Etats au courant des questions de la politique étrangère, dont la direction leur échappait complètement.

La capacité des Etats confédérés en matière de conclusion de traités avec les puissances étrangères comme avec les autres membres du Reich n'est pas reconnue d'une façon expresse par la constitution. Mais les principes généraux de celle-ci de s'y opposent pas (articles 50/6, 52/3 et 66/1 (2). Ici comme ailleurs, l'action des Etats est limitée par des cadres nettement déterminés. Aucun Etat ne peut conclure un traité dirigé contre le Reich, contre un de ses membres ou contre une institution fédérale. Tout ce qui a été soustrait à la compétence des Etats ne peut plus devenir l'objet d'un traité. Le système sera donc le même qu'en matière de législation. Tout ce qui rentre dans la compétence exclusive des Etats en cette matière, fera également partie de leur compétence en matière de traités internationaux. Il est évident que ces traités ne doivent pas renfermer des dispositions contraires aux lois fédérales. Celles-ci constituent ainsi des limites étroites à la capacité de conclusion de traités internationaux par les pays confédérés.

Quant aux matières pouvant être réglementées facultativement par le Reich, les Etats sont libres d'en faire un objet de traité aussi longtemps que le Reich n'a pas cru devoir établir des dispositions définitives (3). Supposons que, postérieurement à la conclusion d'un traité, le Reich intervienne pour régler les matières faisant l'objet du-

(1) Martens : *Völkerrecht*, page 242. Traduction allemande, Berlin, 1883.

(2) Voir Laband : *Deutsches Reichstaatsrecht*, page 169 (Tübingen, 1907).

(3) Voir Laband : « *Reichsstaatsrecht* », page 170.

dit traité. Les conséquences de ce dernier seront-elles annulées ? La loi fédérale peut très bien maintenir les effets de traités internationaux de ses membres ; c'est à la cour suprême, dans ce cas, de dire les limites exactes des concessions du Reich. Mais il n'est pas douteux que la loi du Reich supprime toute disposition particulière contraire, même celle résultant d'un traité. Car s'il en était autrement, la compétence facultative du pouvoir fédéral risquerait d'être paralysée. Ce dernier peut, par exemple, se charger d'uniformiser le régime des Banques d'émission. Or, si les Etats pouvaient par le truchement des traités établir des règles immuables, des dispositions qui continueraient à rester en vigueur même après l'intervention du pouvoir législatif fédéral, les droits constitutionnels de celui-ci resteraient lettre morte.

On voit par là que les relations internationales des Etats confédérés sont dominées et assez étroitement limitées par le droit fédéral d'abord, et par le principe que le Reich seul assume la conduite des affaires étrangères ensuite.

Cette conclusion m'amène à rechercher — pour voir si la personnalité propre des Etats s'affirmait toujours avec succès — comment se présentait en réalité, l'influence des Etats sur la formation de la volonté fédérale. S'exerçait-elle toujours avec succès ? N'y avait-il pas de la part du gouvernement fédéral des tentatives en vue de réduire cette participation à son expression la plus simple, à savoir le vote hâtif au Bundesrat ? Il arrivait en effet, souvent aux Etats particuliers, trop souvent même à leur gré, de se trouver en présence des projets législatifs, sans qu'ils aient pu prendre part à l'élaboration des détails et sans pouvoir en discuter utilement les articles, faute de temps. Le discours de M. von Mittnacht, chef du gouvernement de

Wurtemberg, dans la séance du Reichstag du 28.5.1872 est caractéristique à cet égard. Les gouvernements des Etats du Sud, disait-il (1), avaient appris par les journaux que le gouvernement prussien était en train de préparer des « *Justizgesetzentwürfe* ». Dans ces conditions quelle pouvait bien être l'influence des gouvernements confédérés sur l'élaboration de cette œuvre législative ? Elle ne pouvait pas se faire sentir au Bundesrat faute de temps !

Et pourtant, selon la constitution, les Etats confédérés avaient le droit de faire valoir leur influence dans toutes les phases de l'élaboration des lois fédérales : préparation, délibération et vote. Ces droits constitutionnels risquaient de rester lettre morte en raison du procédé employé par la « *preussisch-deutsche Reichsleitung* ». Et le gouvernement de Wurtemberg demandait à être informé en temps utile du travail législatif préparatoire du Reich afin de pouvoir y participer effectivement.

Le ministre bavarois avait parlé dans le même sens dans une séance du Bundesrat en mai 1874 à propos de la loi sur le service militaire. Ces plaintes des Etats particuliers n'ont jamais complètement disparu. Car le gouvernement de l'Empire voulait à l'aide d'une procédure technique accélérée annihiler les oppositions éventuelles ; il leur donnait partiellement satisfaction en faisant précéder quelquefois la délibération par une correspondance préalable (*Rundkorrespondenz*) (2). On est ainsi amené à constater que le gouvernement du Reich pouvait, à l'aide des procédés techniques et sans violer brutalement les dispositions constitutionnelles, rendre pratiquement difficile la participation des Etats confédérés à la formation de la volonté fédérale.

(1) Poschinger : Fürst Bismarck und der Bundesrat, t. II, p. 148.

(2) Voir Dr Bilfinger : Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Tübingen, 1923.

L'hégémonie de la Prusse

Ce qui frappe le plus dans la construction de l'Etat fédéral allemand, ce sont d'une part les privilèges de certains Etats et d'autre part la situation prépondérante de la Prusse.

L'idée d'une hégémonie prussienne est étroitement liée au mouvement national allemand et il n'était vraiment pas au pouvoir de certains Etats, fussent-ils les plus importants, d'y porter un coup sensible par quelques précautions constitutionnelles. Lorsqu'on jette un coup d'œil rétrospectif sur le développement historique de cette situation (Befreiungskriege, projet de réforme 1848-49, Sadowa et la confédération du Nord), on reconnaît que cette hégémonie n'est pas un phénomène exceptionnel créé par la constitution de 1871, mais qu'elle est une condition préalable de toute construction d'un groupement étatique allemand. Tandis que les privilèges des Etats du Sud et des villes libres simplement insérés dans le cadre constitutionnel peuvent un jour disparaître conformément aux dispositions de l'art. 78, sans mettre en péril l'existence de l'Etat fédéral (bien au contraire, leur disparition ne fera que fortifier celui-ci), l'hégémonie prussienne pénètre si profondément dans les moindres manifestations de l'Empire, que sa suppression équivaldrait à un remaniement complet de la constitution. Ce sont les forces de la monarchie militaire prussienne qui ont créé l'Empire, en se servant habilement des idées libérales et du mouvement national ; et ce sont les mêmes moyens qui ont assuré l'existence du Reich. L'empereur allemand était en même

temps Roi de Prusse (art. 11). ; le chancelier de l'empire préside les sessions de la Diète (art. 15/1) et dirige le gouvernement prussien ; les collaborateurs du chancelier placés à la tête des services du Reich et dont quelques-uns étaient membres du gouvernement prussien, représentaient la Prusse au Conseil Fédéral. Autant de canaux par lesquels l'esprit prussien pénétrait dans l'organisme du Reich. Cela rendait évidemment impossible tout conflit entre le Reich et le plus puissant des Etats, mais il en résultait aussi que toute l'œuvre législative de l'Empire était imbue des tendances prussiennes. Le code pénal, la procédure civile et pénale et nombre de lois n'étaient même qu'une copie fidèle du Droit prussien.

Si l'opposition des Etats du Sud pouvait tenir en échec les tendances centralisatrices de la Prusse, il ne faut pas oublier que d'autre part il y a des cas où la majorité des voix n'est suffisante pour qu'il y ait décision, que si cette majorité comporte la voix de la Prusse ! Il en est ainsi pour l'armée, la marine, l'administration des douanes et pour certains impôts indirects. Il n'est donc pas exagéré de dire que la Prusse, Etat militaire par excellence, avec ses traditions royalistes et aristocratiques, était non seulement la citadelle du Reich, mais nettement au-dessus de celui-ci. Les dangers de cette situation étaient grands aussi bien dans le domaine de la politique intérieure que dans celui de la politique extérieure. La prédominance prussienne ne cessait d'irriter les Etats du Sud, notamment la Bavière, et contribuait ainsi au développement de l'esprit particulariste. Car si les Etats du Sud désiraient l'unité du Reich, la domination de Berlin leur inspirait une répugnance profonde. D'autre part, le conflit mondial fut bien la preuve des répercussions dangereuses que l'hégémonie de la Prusse ne pouvait manquer d'avoir sur la politique et les destinées de l'Europe.

Les privilèges ou « Jura singularia ».

Une autre anomalie de l'Etat fédéral allemand est constituée par de nombreux privilèges de certains Etats. Le pacte fédéral repose bien sur le principe de l'égalité des droits des Etats (art. 7/4). Il ne s'ensuit cependant pas que la compétence du Reich ne puisse être amoindrie en ce qui concerne quelques-uns de ses membres. En effet, la constitution de 1871 concède de véritables privilèges à certains Etats confédérés. Les auteurs allemands les qualifient de « *Sonderrechte* », « *Reservatrechte* » ou encore de « *Jura singularia* ». C'est ainsi que la Bavière reçoit de nombreux « *Sonderrechte* » (art. 4, 8, 35, 38 et 46) en compensation de l'indépendance politique perdue par suite de son entrée dans le Reich :

- a) Compétence législative exclusive dans le domaine de la police de résidence.
- b) Administration autonome des chemins de fer.
- c) Législation et administration propres pour les postes et télégraphes.
- d) Présidence de la commission du Conseil Fédéral pour les affaires étrangères.
- e) Siège permanent à la commission pour la défense nationale.
- f) L'impôt fédéral sur la bière, l'alcool et le vin ne profite pas au Reich en ce qui concerne la Bavière, laquelle reçoit aussi compétence en cette matière.

Le roi de Bavière se voit attribuer des pouvoirs militaires spéciaux en temps de paix. Le protocole final du traité du 23.XI.1870 conclu entre la Prusse et la Bavière reconnaît en outre que :

- 1) En ce qui touche l'assurance immobilière et le mariage, la législation fédérale ne peut s'appliquer qu'avec le consentement préalable du gouvernement bavarois.

2) Là où il y aura des agents consulaires bavarois, les affaires bavaroises ne seront réglées que par eux.

3) En cas d'empêchement des représentants du Reich, ce sont les agents diplomatiques bavarois qui les remplacent.

La Bavière reçoit enfin le droit d'autoriser une Banque à émettre des billets jusqu'à concurrence de Mk 70.000.000.

La Prusse préside le Conseil Fédéral (*Präsidium, Präsidialmacht*) et possède le droit de veto contre les modifications proposées concernant l'armée, la marine, les douanes et les impôts indirects (art. 5/2).

Le Wurtemberg partage les droits particuliers de la Bavière en matière de postes et télégraphes et d'impôts sur la bière et l'alcool (art. 4, 8, 35, 38 et 45).

Le duché de Bade échappe également à cet impôt fédéral (art. 35 et 38).

L'Oldembourg et Schaumburg-Lippe sont privilégiés quant aux droits de péage (1).

Et enfin l'art. 34 de la constitution reconnaît aux villes de Hambourg et de Brême la qualité de villes libres, elles restent en dehors de la frontière douanière commune et n'y seront comprises que sur leur demande expresse. Ceci est en contradiction avec l'art. 33 aux termes duquel l'Empire forme un seul territoire au point de vue douanier.

Pour certains Etats et dans certaines matières nettement déterminées, le Reich est ainsi amputé d'une portion de son activité. Il y a ainsi en dehors des affaires intéressant la communauté des membres, des affaires ne concernant que quelques-uns de ceux-ci. D'où la règle constitutionnelle qu'il n'est tenu compte que des voix des Etats touchés par une mesure législative au cas où cette mesure ne présenterait pas un caractère de généralité et cela aussi bien au Conseil Fédéral qu'au Reichstag.

(1) Voir Krug : Die Sonderrechte deutscher Bundesstaaten.

Ce qui caractérise ces privilèges, c'est qu'ils ne peuvent être annulés contre le gré de leurs titulaires. On retrouve ici le principe fondamental des confédérations d'Etats, à savoir la souveraineté de l'Etat. Ces privilèges ne peuvent être annulés ou modifiés qu'avec le consentement de l'Etat intéressé (art. 78 de la constitution) ; aucun vote d'une majorité quelconque ne saurait lui imposer un changement.

★★

Je voudrais dire quelques mots d'un privilège extra-constitutionnel de la Bavière, d'abord parce qu'il illustre d'une manière lumineuse le désir et les tentatives désespérées de ce royaume pour échapper à l'emprise totale du Reich, ensuite parce que cette question avait en 1918 quelque peu remué l'opinion publique d'Outre-Rhin et provoqué des polémiques ardentes des théoriciens du Droit publique.

Par une convention secrète conclue entre le roi de Prusse et le roi de Bavière en 1870 et ratifiée en 1871, la Bavière a le droit de déléguer un plénipotentiaire particulier à toutes les conférences de paix. La Bavière avait une double raison d'obtenir cette concession. Il s'agissait d'abord de suivre de très près les préliminaires de paix qui allaient s'engager avec la France. Cette guerre ne devait pas se terminer sans que la Bavière n'obtienne un accroissement de son territoire ; elle désirait une compensation aux pertes subies en 1866. Mais le motif principal, c'est qu'ayant perdu tout espoir d'avoir la conduite commune des affaires étrangères du Reich, car Bismarck s'y montrait irréductiblement hostile, la Bavière s'efforçait d'obtenir le contrôle de la haute politique de l'Empire. Son droit de légation active et passive se réduisait à peu de chose ; les problèmes importants étaient réservés aux agents du Reich. L'action des représentants bavarois avait

uniquement pour résultat la protection plus efficace de ses « nationaux ».

Il ne paraît cependant pas que cette convention ait donné à la Bavière des droits spéciaux durant les conférences de paix de 1870-71. Les Etats du Sud de l'Allemagne avaient pour leur compte déclaré la guerre à la France ; ils devaient donc figurer dans les préliminaires et dans le traité de paix définitif. Aussi, le Wurtemberg et le grand-duché de Bade avaient-ils également envoyé des plénipotentiaires. Il semble que leur influence ait été absolument nulle (1).

En 1918, un communiqué officiel apprenait à l'opinion publique que la Bavière usant d'un droit contractuel, avait envoyé des plénipotentiaires aux conférences de paix de Brest-Litovsk et de Bucarest. Le rôle que les délégués bavarois y ont joué, leur influence sur l'élaboration des détails sont encore inconnus. En tout cas, les traités de paix conclus avec la Russie et la Roumanie ne portent pas leurs signatures. Aux yeux de la majorité des auteurs allemands la convention de 1870 était anticonstitutionnelle et n'avait aucune valeur juridique (2).

-
- (1) Jules Favre : Le Gouvernement de la Défense Nationale : « Quand tout fut achevé et collationné, Monsieur de Bismarck nous dit : « Je crois qu'il est convenable de faire entrer mes collègues de Bavière, de Wurtemberg et de Bade ». Nous n'avions rien à objecter à la présence de ces trois hommes d'Etat qui n'étaient pas plus libres que nous. Le ton avec lequel le chancelier les accueillit pouvait difficilement les engager à se départir de la modestie de leur rôle. On les admettait à entendre la lecture du traité et à le signer. Ils le firent sans se permettre une objection ».
- (2) Voir Dr Viktor Bruns : *Sondervertretung deutscher Bundesstaaten bei den Friedensverhandlungen*. Tübingen, 1918.

L'organisation financière de l'Empire

Ces tendances particularistes et la vague de fédéralisme, dont s'accompagna l'entrée des Etats du Sud dans l'Empire, ont d'abord, dans les années suivantes, gagné en vigueur. C'est pour leur donner satisfaction que la Cour Suprême fut établie à Leipzig et non à Berlin (1). Le courant particulariste fut tel que Bismarck crut devoir intervenir du haut de la tribune et faire appel au sentiment national des peuples germaniques (2). Il déplorait notamment l'habitude des Etats et de leurs diètes de ne voir dans les institutions du Reich que l'accessoire de leurs institutions particulières, de considérer l'Empire comme une simple annexe à leur groupement étatique.

Ce sont aussi ces tendances particularistes qui expliquent la dépendance financière dans laquelle se trouvait le Reich vis-à-vis des Etats particuliers. La « *Reichsfinanzwirtschaft* », l'organisation financière de l'Empire, n'est jamais parvenue à se dégager des conceptions fédérales. C'est dans ce domaine que le fédéralisme allemand a trouvé son application la plus complète en résistant victorieusement et très longtemps à toute réforme centralisatrice. On disait avec raison que la Reichsfinanzwirtschaft n'était pas une « *Staatswirtschaft* », mais une « *Vereinswirtschaft* ».

La constitution affectait aux dépenses du Reich les

(1) Une exception remarquable au principe de l'unité judiciaire allemande est constituée par Oberstes Landgericht bava-rois qui exerce pour la Bavière une partie des attributions du Reichsgericht.

(2) Discours de Bismarck au Reichstag le 10 mars 1877.

recettes provenant de l'exploitation des postes et des télégraphes, des douanes et des impôts indirects (art. 70). En cas d'insuffisance, ce qui était toujours le cas, on avait recours aux contributions proportionnelles des Etats particuliers. Or, dans l'esprit de la constitution (art. 70), l'institution des contributions matriculaires (*Matrikularbeiträge*) ne devait être qu'une mesure transitoire destinée à disparaître avec l'apparition de nouveaux impôts fédéraux (*Reichssteuer*). Le Reich a dû cependant renoncer à la création de nouvelles ressources financières ; son indépendance a été ainsi pour longtemps retardée. Bien plus, pour lier le pouvoir central d'une façon permanente, l'esprit particulariste a eu recours à la création d'un déficit artificiel. Après avoir dissous le Reichstag hostile à ses projets, Bismarck a dû céder dans la nouvelle assemblée aux exigences du centre et accepter la « *Klausel* », aux termes de laquelle à partir de 1879 les recettes provenant des droits de timbre ainsi que les sommes encaissées au titre des droits de douane et de l'impôt sur le tabac devaient être remboursées aux Etats, les premières intégralement et les secondes lorsqu'elles dépassaient 130 millions. C'est ce qu'on avait appelé la « garantie fédérative » ou encore la « *Frankensteinsche Klausel* ». Voici quelques chiffres qui contribuent à illustrer la situation ainsi créée :

Années	Contributions matriculaires	Sommes remboursées	Excédents des remboursements contribut. matricul.
—	—	—	—
1890	RM 301.102.000	RM 378.914.000	+ RM 77.812.000
1898	454.859.000	467.586.000	+ 12.727.000
1900	527.662.000	508.472.000	— 19.190.000
1905	268.514.000	189.335.000	— 79.179.000
1908	319.993.000	195.736.000	— 124.257.000

Tandis que le Reich devait, dans les années de plus-

value, transférer ses revenus dans les caisses de ses membres, sa dette s'enflait dans des proportions inquiétantes. En 1885, elle se montait à Mk 410.000.000.

Aussi, malgré les échecs répétés au Reichstag, le gouvernement de l'Empire était-il constamment à la recherche de nouvelles ressources financières. Il y était obligé en premier lieu à cause de sa politique extérieure (1).

L'Empire allemand, après vingt ans d'industrialisation intensive grâce aux milliards reçus en 1871, était logiquement amené à rechercher des débouchés coloniaux. Sa politique qui jusqu'ici était plutôt continentale, devient une politique impérialiste d'expansion coloniale, d'où un énorme accroissement des dépenses militaires.

En second lieu, mais dans des proportions bien moindres, sa politique sociale, laquelle aboutit en 1889 au vote des lois sur l'assurance contre la vieillesse et les accidents, exigeait également des subsides.

Si, en 1887, le gouvernement fédéral avait pu enregistrer un succès relatif en obtenant des Etats du Sud, moyennant certaines concessions, l'abandon à son profit des droits sur l'alcool, par contre le projet de réforme de 1893, tendant à sortir de l'incertitude créée par le système des remboursements et des contributions matriculaires, fut repoussé par le Reichstag. Le Reich dut se contenter de l'augmentation des droits de douane et des impôts indirects déjà existants, dont le rendement s'accroissait sans cesse par suite du développement économique, ce qui n'empêcha cependant pas la dette du Reich de passer de 2298 millions de marks en 1900 à 2.813 millions en 1902.

Cet état de choses change partiellement en 1904 ; les Etats particuliers s'étaient rendus compte de l'inconvénient

(1) Wolf : Die Reichsfinanzreform und ihr Zusammenhang mit Deutschlands Volks- und Weltwirtschaft.

qu'il y avait pour eux à lier leur situation financière à celle du Reich. Au point de vue budgétaire notamment, le système en vigueur aboutissait à l'incertitude complète faute de calcul possible. La « garantie fédérative » imaginée en 1879 fut donc supprimée et l'argent qui jusqu'ici alimentait les finances des Etats, servit désormais à amortir la dette publique du Reich. En 1906, il n'est plus question de remboursement ; mais les contributions matriculaires subsistent toujours.

Avec le vote en 1906 de l'impôt sur les successions, dont un tiers devait revenir aux Etats, disparaît également le principe sur lequel étaient basés les rapports financiers entre l'Empire et ses membres, à savoir que les impôts directs appartenaient exclusivement à ces derniers. Enfin la réforme des impôts indirects opérée en 1909 réussit à assurer l'existence du Reich. Mais il faut arriver jusqu'en 1913 pour constater que celui-ci cesse de vivre uniquement des taxes et des droits de douane ; la vieille lutte sur la politique fiscale se termine par le vote de l'impôt fédéral sur le revenu sous ses formes variées.

L'objectif du gouvernement de l'Empire qui visait la consolidation de sa situation financière en l'affranchissant des conceptions fédérales et particularistes n'a été ainsi atteint que fort tard.

Les éléments unitaires.

Il en fut autrement quant à sa compétence législative ; celle-ci a, dès 1873, reçu une extension fort importante. Chaque Etat ayant gardé sa législation propre, le Reich fut chargé d'unifier le Droit Civil, commercial et criminel. Ses interventions législatives aussi variées que nombreuses, eurent alors pour conséquence non seulement de faire disparaître les diverses règles de droit des Etats particuliers, mais de rendre désormais impossible toute acti-

tivité législative de ceux-ci dans les domaines qui avaient fait l'objet d'une réglementation de la part du Reich.

Certes, il fallait vaincre la résistance que l'esprit particulariste opposait à toute mesure du pouvoir central. Les débats au Reichstag durant toute l'époque de l'empire témoignent des énormes difficultés qu'il fallait surmonter pour arriver à uniformiser dans une certaine mesure l'organisation intérieure. Cependant, dans les domaines où les Etats avaient gardé une législation concurrente on trouvera à peine une matière qui eût échappé à l'empiètement du gouvernement de l'empire. La législation industrielle, les procédures civile et pénale, les poids et mesures, le régime des banques, des monnaies, des associations, les lois civiles, tout ceci fut progressivement réglé par l'empire.

La police des étrangers et les chemins de fer sont les seuls domaines importants restés à la législation particulière. Et d'autre part, cette extension de la compétence du Reich s'accompagnait tout naturellement d'un renforcement du contrôle, de la « *Reichsaufsicht* ».

L'activité sans cesse croissante du gouvernement de l'Empire nécessitait une réorganisation de ses services. Le principe fédéral exigeait que les projets de lois fussent d'abord déposés au Bundesrat par les gouvernements des Etats particuliers et soumis ensuite au vote du Reichstag. Avec le développement des organes du Reich, le travail préparatoire est effectué par un de ses ministères. On peut dire qu'à mesure que l'influence des organes de la politique impériale croît, celle du conseil fédéral et, par voie de conséquence, celle des Etats particuliers décline. On comprend donc que le conseil fédéral se soit longtemps opposé à ce que le chancelier puisse se faire remplacer par ses collaborateurs qui se trouvaient à la tête des différents départements ministériels du Reich. Leur responsabilité

devant le Reichstag ayant été reconnue, ces auxiliaires du chancelier devinrent rapidement des personnages politiques de premier plan. En faisant d'eux des représentants de la Prusse au Bundesrat, on a voulu rendre permanente leur influence sur cette assemblée.

Le développement lent mais continu et tenace du « *Reichsbürgerrecht* » avait pour effet de diminuer sensiblement et même de faire complètement disparaître l'importance qu'avait pour les sujets de l'empire la nationalité d'Etat — résultat remarquable du point de vue de l'évolution de l'esprit public. Du moment que le Reich légiférait sur tout ce qui lui paraissait être digne de son intervention, le fait d'appartenir à tel ou tel Etat confédéré ne pouvait que laisser le particulier de plus en plus indifférent, lorsqu'il s'agissait des problèmes d'importance vitale. De plus, il arrivait fréquemment que le Reichsangehörige cumulât trois, quatre nationalités d'Etat, et dont ses enfants héritaient à sa mort ; aussi, y avait-il à la veille de la guerre bon nombre d'Allemands mal renseignés quant à leur nationalité d'Etat, dont le souvenir allait en s'affaiblissant et qui était peu à peu absorbée par la Reichsangehörigkeit tout court.

L'unification du droit avait également atténué dans une large mesure les conséquences du principe d'après lequel chaque Etat confédéré jouissait d'une souveraineté territoriale (*Gebietshoheit*).

L'importance des frontières à l'intérieur du Reich allait incontestablement en diminuant. Non pas qu'il eût été possible à un Etat de faire un acte de puissance publique sur le territoire d'un Etat voisin ; mais au fur et à mesure que l'empire devient un territoire juridiquement unifié, il devient également possible d'étendre l'efficacité des actes administratifs et des jugements rendus dans un Etat confédéré à tout le Reich. L'autorisation d'exercer la

médecine dans un Etat vaut également pour le Reich entier ; le particulier qui obtient en Bavière les titres nécessaires pour faire partie de la magistrature peut aussi exercer ailleurs les fonctions de juge. Et surtout les jugements des tribunaux sont partout exécutoires ; de même la déchéance des droits civils et civiques qu'entraîne une décision judiciaire reçoit application dans tous les Etats confédérés. On a l'impression que les administrations locales devenaient ainsi de simples organes du Reich bien que juridiquement il n'en fût rien.

Divers autres événements témoignent également d'un recul de l'idée fédérale. On pourrait citer dans ce sens les traités intervenus entre les Etats confédérés, le plus souvent sur l'initiative du gouvernement de l'empire, et tendant à l'unification de l'organisation judiciaire, des tarifs des chemins de fer, des institutions d'enseignement ou des règlements de police ; les conventions militaires par lesquelles les Etats (à l'exception des Etats du sud) abandonnaient le système de contingents et mettaient ainsi l'armée sous le commandement de la Prusse. D'autres conventions visaient une fusion de certains services avec ceux de la Prusse, par exemple la fusion des chemins de fer de Hesse avec les chemins de fer prussiens. Si l'on ajoute que l'attitude de l'Empereur a souvent obligé le Conseil Fédéral à revenir sur sa décision et à modifier le vote intervenu (1), usant ainsi d'un droit de veto que la constitution lui avait refusé, on conviendra qu'il y a là, sans aucun doute, une forte poussée unitaire, laquelle a ceci de caractéristique qu'elle revêt la forme d'une hégémonie prussienne. C'était d'ailleurs une condition *sine*

(1) En 1880, pour la première fois, le chancelier, soutenu énergiquement par l'empereur, refusa de présenter au Reichstag un projet de loi voté par le Bundesrat. Ce dernier a cru devoir capituler créant ainsi un précédent dont l'importance n'échappait à personne.

qua non ; sans cela toute tentative de centralisation serait d'avance vouée à un échec certain. La Prusse ne pouvait admettre que les réformes qui, tout en atténuant sensiblement le particularisme des Etats, étaient susceptibles de fortifier sa position dans le Reich.

Du caractère juridique des Etats et de l'Empire

Le caractère juridique de l'Empire était avant la guerre, très discuté. Tous les auteurs du droit public allemand avaient cru devoir apporter leur contribution à la question de savoir si l'Allemagne d'avant la guerre était une Confédération d'Etats ou un Etat fédéral. Et comme l'Empire de Bismarck ne correspondait tout-à-fait ni à l'un ni à l'autre de ces deux types, on s'ingénia à y voir un type spécial et l'on arrivait à jongler avec des mots tels que : « *nichtsoveräne Staaten* », ou « *monarchischer Einheitsstaat* » ou encore « *nationaler Staatenbund* », ce qui incita Laband à dire que toute cette « wertlose Gedankenspielerlei » n'était que « *Lärm um nichts* ».

Les uns considèrent les Etats confédérés comme pleinement souverains, d'autres leur nient tout caractère étatique. D'autres enfin voient en eux des corps d'administration d'un caractère spécial (*besonders geartete Verwaltungsbezirke des Reiches*). L'opinion dominante avec Laband, Rehm, Jellinek, Brie, voyait dans le Reich un Etat fédéral, c'est-à-dire un groupement étatique composé d'un certain nombre « d'Etats » non souverains, mais dont l'influence s'exerce sur la formation de la volonté fédérale, conformément aux dispositions constitutionnelles. Ce qui distinguerait alors les Etats allemands des corps d'administration autonome, c'est qu'ils possèdent en propre le pouvoir de commander, qu'ils possèdent la « *Herrschaft kraft eigenen Rechts* ». Car, d'après Laband, Jellinek et

Rehm, la souveraineté n'est pas une qualité essentielle de l'Etat. Celui-ci peut être souverain ; s'il ne l'est pas, il n'en conserve pas moins le caractère étatique. Ce qui caractérise l'Etat d'après eux, c'est le pouvoir de commander (*Herrschaft*), l'Etat souverain étant celui qui possède la « *Kompetenz-Kompetenz* ».

En conséquence, grâce à cette notion de souveraineté, on croyait pouvoir proclamer le Reich un Etat fédéral et reconnaître en même temps à ses membres le caractère « d'Etats ». Mais l'hégémonie prussienne n'était-elle pas une anomalie contraire à la notion même d'une union fédérale ? En effet, dans l'Etat fédéral, le pouvoir central domine tous les membres qui le composent. Or, en Allemagne, avant la guerre, le gouvernement central était entre les mains du gouvernement de la Prusse, donc entre les mains de l'un des Etats confédérés. Le gouvernement du Reich et le gouvernement prussien ne faisaient qu'un et il n'était pas tout à fait juste de parler d'une « *preussisch-deutsche Reichsleitung* », car celle-ci était davantage « *preussisch* » que « *deutsch* ». La base fédérative de l'empire bismarckien n'est donc autre chose que le traité par lequel la Prusse assure à ses alliés une certaine indépendance à l'intérieur du Reich, d'ailleurs nettement limitée, et leur donne en même temps certaines garanties constitutionnelles à ce sujet. C'est dans ce sens que l'on peut parler des bases contractuelles (*vertragsmässige Grundlagen*) du Reich.

Von Seydel fut donc vivement critiqué lorsqu'il développa sa théorie des bases contractuelles de l'Empire. Voici son raisonnement (1) : Lorsque Bismarck avait annoncé le 17 avril 1867 que la constitution fédérale, élaborée par le parlement commun, avait obtenu l'adhésion des gouver-

(1) Max von Seydel : *Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich*, p. 15.

nements alliés, quels étaient alors les rapports des Etats ? C'est un traité du droit international qui réglait leurs rapports à cette époque. Et ce traité affirmait leur volonté de fonder une confédération sur la base des principes posés par une constitution fédérale.

Un traité qui a pour objet des obligations réciproques et permanentes ne prend fin que par le mutuel dissensio. Or, un Bundesvertrag appartient justement à cette catégorie ; il a une *causa perpetua* ; il subsiste aussi longtemps que la Confédération elle-même. En faisant passer la constitution fédérale dans leur législation particulière, les gouvernements alliés avaient simplement permis au traité d'entrer en vigueur, mais son objet ne fut pas, par là même, complètement rempli.

Max von Seydel voyait ainsi dans le Reich une confédération d'Etats dont les membres seraient en conséquence, absolument souverains. Complètement isolé au début, accusé même de haute trahison « scientifique », v. Seydel avait pourtant la satisfaction de constater que ses disciples se faisaient de plus en plus nombreux. Et, au début du XX^e siècle, von Jagemann, professeur à l'université de Heidelberg, défendait courageusement la thèse d'après laquelle, le Reich ayant été fondé par un traité intervenu entre les divers Etats, pourrait être également dissous par un traité de la même nature (1).

Il est certain que la Confédération de l'Allemagne du Nord doit son origine à l'accord des Etats juridiquement indépendants. D'autre part, c'est également un traité qui est intervenu en 1870 entre les Etats du Sud et le Nord-deutsche Bund. Or, répond Heinrich Triepel (2), toutes ces conventions ont expiré au moment où les engagements

(1) Von Jagemann : Die deutsche Reichsverfassung Heidelberg, 1904.

(2) Heinrich Triepel : Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, page 25.

pris par les Etats et qui tendaient à faire naître une nouvelle collectivité étatique, ont été accomplis. Tout ce qui était prévu par ces traités a été rempli ; par là même ils se sont évanouis. Les rapports contractuels furent remplacés par une situation légale, par la constitution. C'est d'après celle-ci et non selon les traités qu'il faut déterminer les rapports entre le Reich et les Etats particuliers. Il est donc parfaitement exact que la Confédération naquit de l'union des volontés des Etats, mais ces derniers sont liés par les normes à l'établissement desquelles ils avaient collaboré. C'est dans ce sens qu'on peut parler d'une base contractuelle. Mais il ne peut plus s'agir de la promesse même à fonder le Reich.

Il serait pourtant vain de contester le rôle joué par les susdits traités dans le développement postérieur du Reich ; ils ont incontestablement conservé une certaine force. Trente ans après la fondation de l'Empire, les gouvernements reconnaissaient volontiers l'existence du « Contrat Fédéral » (*Bundesvertrag*) et ne manquaient jamais de l'invoquer pour justifier leur attitude en face des problèmes importants de la vie nationale ou pour mettre en garde contre certaines pratiques ou réformes qui étaient, à leur avis, incompatibles avec son esprit. Et cela est encore plus vrai pour le gouvernement du Reich que pour les Etats confédérés. Bismarck lui-même déclarait souvent et solennellement que c'est la fidélité fédérale (*Bundestreue*) des princes qui forme la base de l'Empire. Aussi v. Seydel et ses partisans font-ils grief aux autres de ne pas tenir compte de ces manifestations. Mais si la Prusse insistait souvent sur cette « base fédérative » c'est parce que son hégémonie sans cesse grandissante exigeait que le souvenir du traité de « fidélité » ne tombât pas en oubli.

En conséquence, pour v. Seydel, seuls les Etats confédérés sont souverains ; ils possèdent tous les attributs de

la souveraineté, mais ils en exercent une partie exclusivement et l'autre d'une façon collective. Le Reich n'étant pas investi de la souveraineté n'a pas non plus la propriété de la compétence législative, il en possède l'exercice seulement. Et Seydel croit pouvoir trouver un argument dans le texte même de l'art. 2 de la constitution lequel dit : « *übt es aus.....* ». Chaque Etat possède donc une législation individuelle ; il existe également une législation collective, mais celle-ci n'est nullement placée au-dessus. Et rien, d'après Seydel, ne fait supposer une prédominance quelconque de l'une sur les autres ; le principe que les lois fédérales passent avant celles des Etats ne joue que pour la législation concurrente.

Nous avons vu en étudiant le Conseil Fédéral, qu'il n'en était pas tout à fait ainsi et que même l'autonomie constitutionnelle des Etats offrait parfois à l'Empire des possibilités d'intervenir.

Von Seydel s'appuie encore sur l'art. 70 de la constitution lequel fournirait une preuve de plus que l'Empire constitue bien une confédération d'Etats. On sait que cette disposition constitutionnelle instituait le système des contributions matriculaires. L'organisation financière du Reich l'amène ainsi à affirmer que les « *Bestimmungen der Reichsverfassung weisen darauf hin, dass die ganze Finanzwirtschaft des Reiches als Gesellschaftswirtschaft und demgemäss das Reichsvermögen als gemeinschaftliches Vermögen der Staaten des Bundes gedacht war* ».

La théorie de von Seydel est encore partagée par Otto Mayer (1) et von Martens (2). Pour ce dernier, la commission des affaires étrangères du Bundesrat est une preuve que les Etats confédérés dirigeaient la politique extérieure

(1) Mayer : *Republikanischer und monarchischer Bundesstaat*, 1903.

(2) Von Martens, *op. cit.*

de l'Empire. La création de cette commission fut certes une concession que Bismarck a cru devoir faire au fédéralisme ou qu'il semblait plutôt faire. Car elle n'a jamais servi à autre chose qu'à mettre simplement les Etats au courant des problèmes extérieurs. Et du fait que les Etats particuliers exerçaient certaines attributions de caractère international, qu'ils étaient parfois en rapport avec des puissances étrangères, peut-on en déduire qu'ils étaient des Etats véritables, dépendant du droit international, ayant une « Völkerrechtspersönlichkeit » ? Nous ne le pensons pas. Les Etats confédérés n'avaient qu'un simulacre de droits diplomatiques et leur droit de législation se réduisait à peu de choses. L'exercice de certaines fonctions internationales, dont j'ai parlé plus haut, ne suffit pas pour qu'on puisse leur reconnaître une personnalité internationale.

Les Etats confédérés possédaient, certes, une capacité considérable d'action, mais celle-ci ne s'exerçait que dans la sphère de leurs intérêts particuliers et encore sous cette réserve que cet exercice ne portât pas sur des matières touchant aux intérêts de l'Empire.

« Au-dessus de l'autonomie laissée aux Etats membres il y a la puissance d'Empire, suprême et souveraine » (1).

(1) Laband : Le droit public de l'ancien Empire.

DEUXIÈME PARTIE

LE REICH ET LES PAYS

D'APRÈS LA CONSTITUTION DE WEIMAR

BIBLIOGRAPHIE

- ARNDT : Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11.8. 1919. Berlin et Leipzig, 1921.
- ANSCHUETZ : Drei Zeitgedanken der Weimarer Reichsverfassung. Tübingen, 1923.
- BEYERLE : Föderalistische Reichspolitik, 1924.
- BRAUN (Otto) : Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem. Berlin 1927.
- BUECHLER (Ottmar) : Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform. Stuttgart 1928.
- BOENICKE (Albert) : Die Organisation der Reichssteuerverwaltung. Stuttgart, 1928.
- BREDT (Viktor) : Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.
- BRUNET (René) : La constitution allemande du 11.8.1919.
- CARRÉ DE MALBERG : La question du caractère étatique des pays allemands et l'art. 76 de la Constitution de Weimar. Paris, 1924.
- Deutsche Einheit, deutsche Freiheit. Gedenkbuch der Reichsregierung zum 10. Verfassungstag. Berlin 1929.
- Der deutsche Einheitsstaat. Eine Schriftenfolge zur Klärung der innerstaatlichen Entwicklung Deutschlands. Berlin, 1928.
- ENGELERT (Ferdinand) : Neugestaltung des Reiches ohne Preussens Uebergewicht. München, 1920.
- FOERSTER : Zentralismus oder Föderalismus. München, 1920.

- FREYTAG-LORINGHOVEN (Freiherr von) : Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München, 1924.
- Dr FRIELINGHAUS : Der dezentralisierte Einheitsstaat. Berlin, 1928.
- HALLER (Johannes) : Bundesstaat oder Einheitsstaat? Tübingen 1928.
- HORNEFFER (Ernst) : Deutschland als Einheitsstaat. Essen 1928.
- HELD (Heinrich) : Das preussisch-deutsche Problem. München 1929.
- HELD (Josef) : Der Reichsrat. Regensburg 1926.
- HOLTZ (Dr. Dietrich) : Verfassungs-und Verwaltungsreform in Reich und Ländern. Berlin 1928.
- HUEBNER : Widerstände gegen den Einheitsstaat. 1929.
- HOEPKER-ASCHOFF : Deutscher Einheitsstaat 1928.
- Dr. KITZ : Reichsland Preussen 1926.
- KOCH-WESER : Einheitsstaat und Selbstverwaltung. Berlin 1928.
- Vom Kleinstaat zum grossen Reich und zum Einheitsstaat. 1929.
- LOTE (René) : L'Allemagne d'après-guerre. Paris, 1928.
- LUKAS : Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen 1920.
- NAVIASKY (Hans) : Grundprobleme der Reichsverfassung. München 1928.
- POETSCH-HEFFTER : Grundgedanken der Reichsreform. Berlin 1931.
- DE PRAILAUNÉ : L'unitarisme et le fédéralisme dans la constitution allemande du 11.8.1919.
- PETER Reinhold : Die Finanzreform. Leipzig 1929.
- PERNOT (Maurice) : L'Allemagne d'aujourd'hui. Paris 1927.
- Dr. STIER-SOMLO : Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11.8.1919.

- Dr. SCHALL (Wilhelm) : Württemberg und die Erneuerung des Reichs. Stuttgart, 1928.
- SCHULZE (Dr. Alfred) : Das neue deutsche Reich. Dresden 1927.
- SPENGLER (Oswald) : Neubau des deutschen Reichs. München 1924.
- STUEMKE (Bruno) : Die Entstehung der deutschen Republik 1923.
- THOMA : Die Forderung des Einheitsstaates.
- WITTMAYER Léo : Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.
- WITTMAYER Léo : Reichsverfassung und Politik. Tübingen 1923.
- VERMEIL (Edmond) : Les personnalités et les institutions de l'Allemagne actuelle. 1923.
- — L'Allemagne contemporaine. Paris, 1924.
- ZAHN (Friedrich) : Bayern und die Reichseinheit. München 1925.
- Zehn Jahre deutscher Republik. Herausgegeben von Anton Erkelenz. Berlin 1928.

JOURNAUX ET REVUES

- Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung. Bayerische Staatszeitung. Janvier 1924.
- Bayern und die Weimarer Verfassung. Bayerische Staatszeitung 1925.
- PFEIFFER (Anton) : Einheitsstaat und Föderalismus. Politische Zeitfragen München 1920.
- VON SEIDLEIN : Das Bamberger Programm über den föderalistischen Ausbau des Reiches. Politische Zeitfragen München 1920.
- Dr. STIER-SOMLO : Wege zur Neugestaltung des Reiches. Deutsche Rundschau, Mai 1929.
- Dr. MARX : Reichsreform. Nord und Süd, février 1928.

BRECHT Arnold : La réforme administrative du Reich.
Europe nouvelle, août 1931.

BREDT (Johann Viktor) : Zehn Jahre Weimarer Reichsverfassung. Nord und Sud, août 1929.

CREMER : Reichsfinanzen und Reichsreform. Deutsche Stimmen, février 1928.

Gegen den Einheitsstaat. Süddeutsche Monatshefte. Janvier 1928.

KALISKI (Julius) : Der Neubau des Reichs. Sozialistische Monatshefte, janvier 1928.

SCHMITZ (Peter) : Auf dem Wege zum Einheitsstaat. Wo stehen wir ? Deutsche Republik, janvier 1929.

INTRODUCTION

La révolution de novembre 1918 a détruit l'organisation politique de l'Empire Bismarckien ; son écroulement entraîna la disparition de tous les principes qui se trouvaient à sa base. Avec la proclamation de la République, la souveraineté des princes fit place à celle du peuple allemand.

Nous ne parlerons pas ici des tentatives de la monarchie agonisante de sauver la situation par un retour au régime parlementaire. De même, le cadre de notre étude ne nous permet pas d'insister sur les luttes politiques qui avaient précédé l'œuvre de Weimar, et qui avaient dressé l'un contre l'autre les pouvoirs rivaux, tels que le Cabinet, le Comité Central des ouvriers et soldats, et la Commission des Etats. Les révolutions allemandes ne procédaient d'aucune idée, d'aucune doctrine. La dislocation de l'Empire était inévitable et se faisait même contre la volonté de certains éléments socialistes. Ceux-ci étaient peu mûrs pour la prise du pouvoir ; ils attendaient la suite des événements pour adopter une « tactique ». Ainsi, à défaut d'organisation politique capable d'assumer la responsabilité du gouvernement, une période chaotique devait fatalement s'ensuivre.

En janvier 1919, le suffrage universel chargea une Assemblée Nationale de donner des cadres nouveaux à la vie politique et économique du Reich, de refaire l'unité allemande sur de nouvelles bases et de résoudre tous les problèmes de politique intérieure. Nous nous abstiendrons d'entrer dans les détails de la lutte qui s'est déroulée à

Weimar entre les unitaristes et les fédéralistes à propos de chaque article de la nouvelle charte.

Les caractères fondamentaux de la Constitution de Weimar

Ce qui formait l'Empire de Bismarck, c'était l'union des Etats particuliers, l'union des princes et des gouvernements alliés. La formation de la volonté fédérale, tous les actes de l'Empire se trouvaient ainsi sous l'influence des gouvernements confédérés. Il y avait à l'origine un pacte et même plusieurs et qui avaient donné naissance à l'Etat fédéral. A Weimar, nous ne trouvons rien de pareil ; c'est le peuple allemand lui-même qui délibère sur l'organisation d'un Etat démocratique. Dans le nouveau Reich, ce ne sont donc pas les Etats confédérés, mais la nation allemande tout entière qui en forme la base ; c'est un Etat populaire (*Volksstaat*). Certes, nous ne pouvons pas ignorer la collaboration de la commission des Etats (*Staatenausschuss*) (1), mais cette coopération n'avait aucun caractère juridique ; elle n'infirme en rien le fait que c'était le peuple qui s'était donné la constitution. L'Assemblée nationale réunie à Weimar aurait pu, si elle l'avait voulu, supprimer complètement les Etats ou leurs fonctions. Elle ne l'a pas fait pour des raisons politiques et non juridiques ; il était inutile d'ajouter des difficultés nouvelles à celles déjà existantes, de créer l'unité du Reich dans une atmosphère de mécontentement, de méfiance et peut-être d'hostilité. Aussi, à la différence de ce qui se passait en 1866, la constitution ne fut-elle pas soumise à la ratification des assemblées particulières des Etats. Publiée par le président du Reich le 14.8.1919, elle entra immédiatement en vigueur sans aucune intervention de ces derniers.

(1) Voir Dr Stier-Somlo : Die Verfassung des d. Reichs vom 11.8.1919.

Au cours des délibérations de la commission spéciale chargée d'examiner le projet gouvernemental (*Verfassungsausschuss*), les Etats particuliers ont subitement perdu leur qualificatif « d'Etat » pour celui de « pays » (*Länder*). Il se peut que ce changement soit dû à la conviction générale que la structure du Reich devait subir des modifications radicales. Quoiqu'il en soit, la dénomination de « pays » est certainement une allusion très nette à la nouvelle construction juridique du Reich ; elle n'éveille pas dans l'esprit les traits caractéristiques d'une collectivité étatique. On voulait par là, sans aucun doute, exprimer plus vigoureusement la puissance du Reich, laquelle, reposant sur la souveraineté nationale, a dorénavant un caractère fortement unitaire incompatible avec les droits spéciaux, les prérogatives garantis aux Etats membres.

La théorie de l'Etat unitaire, telle que la constitution de Weimar l'avait élaborée, ne reconnaît qu'un seul centre étatique, lequel est logiquement situé dans le Reich. En conséquence, tout ce qui reste de l'ancienne puissance des parties composantes doit disparaître comme étant incompatible avec la constitution et capable d'entraver le fonctionnement de celle-ci. Pourtant, la centralisation illimitée fut repoussée à Weimar. Les « libertés locales » apparaissaient à tous comme un bien précieux des peuples germaniques et il ne fallait pas songer à les en priver, ne s'agissait-il en somme que de la vie autonome sur le terrain de la « culture » et sous la forme d'une « administration locale librement développée ». Ces desiderata étaient même formulés par Hugo Preuss, ministre de l'Intérieur et père spirituel de la constitution.

Que reste-t-il alors aux pays de leur ancienne capacité d'action ? Comment se présente l'unitarisme dans le nouveau Reich ? Peut-on encore parler d'une structure fédérative ?

On insiste généralement — pour caractériser la position juridique des pays — sur la « limitation » de leur autonomie constitutionnelle. On peut dire que cette autonomie est non seulement « limitée » mais qu'elle est pour ainsi dire inexistante. On impose aux pays une constitution républicaine avec le régime parlementaire comme forme de gouvernement (art. 17) et un scrutin électoral strictement conforme aux principes démocratiques (art. 17). Il y a aussi un certain nombre de principes qui s'imposent à l'organisation judiciaire des pays comme par exemple l'indépendance des juges (art. 102 et 104) et l'interdiction des tribunaux d'exception (art. 105). Par là même on a investi le Reich à l'égard des pays d'un contrôle et d'une influence inconnus dans la constitution de 1871.

Il en est de même du statut territorial. L'article 1 de l'ancienne constitution avait soin d'énumérer tous les Etats confédérés, dont les territoires composaient l'Empire ; leur intégrité, « leur autonomie » territoriale se trouvait ainsi garantie. La constitution de Weimar maintient, il est vrai, les pays comme éléments composants du Reich (art. 2), mais elle se garde bien de les nommer individuellement. Bien plus, l'article 18 prévoit expressément des changements territoriaux. Il n'est pas douteux que le Reich puisse par voie d'amendement constitutionnel décider de l'existence même d'un pays contre son gré. Dans l'Empire de Bismarck cela n'était possible que lorsqu'il s'agissait de faciliter la conclusion d'un traité de paix. Aujourd'hui, il y a même des cas où une loi ordinaire suffit soit pour réunir les territoires de deux pays, soit pour en créer de nouveaux (art. 18, III-V). La nouvelle organisation étatique constitue donc un développement très net dans le sens unitaire.

Le Conseil d'Empire (Reichsrat)

D'autre part, l'influence des pays sur les destinées du Reich est infiniment plus faible ; l'organe par l'intermédiaire duquel s'exerce l'influence des pays sur les affaires du Reich a incontestablement une compétence bien moindre que celle de l'ancien Bundesrat. Certes, il fallait maintenir celui-ci du moment que l'on a maintenu les pays en tant qu'éléments composants du Reich, mais l'actuel Reichsrat ne détient aucune parcelle de puissance publique. Et ceci est logique puisqu'il n'est pas l'expression de la souveraineté du peuple, principe fondamental de la nouvelle constitution. Toute souveraineté émanant du peuple, le Reichsrat qui se compose des délégués des pays ne peut être, en conséquence, qu'un simple organe du Reich. Il ne joue de rôle décisif ni en matière de législation, ni dans le domaine administratif.

Il ne faut cependant pas sous-estimer l'influence politique du Reichsrat, bien qu'elle soit limitée par le caractère unitaire de la constitution. Malgré ses attributions réduites, le Reichsrat reste toujours un facteur que la formation de la volonté du Reich ne peut ignorer. Au cours de ces années, ce dernier a rarement présenté au Reichstag un projet de loi qui n'aurait pas reçu l'approbation préalable du Reichsrat, et maints projets furent remaniés dans le sens de ses observations.

Aucun pays n'y possède une situation prépondérante ; ce n'est pas tel ou tel pays qui préside les sessions du Reichsrat, mais un membre du gouvernement du Reich (art. 65). L'inégalité dans l'attribution des voix subsiste toujours (art. 61), mais elle n'est plus arbitraire ; elle est basée sur l'importance de la population. Aucun pays ne peut disposer de plus de $\frac{2}{5}$ de voix (art. 61). La majorité simple décide, et en cas de partage égal, le projet est considéré comme rejeté (art. 66). C'est le gouvernement du

Reich qui convoque le Reichsrat (art. 64) ; la convocation est obligatoire lorsqu'un tiers de ses membres la demande (art. 64).

Le Reichsrat doit être tenu au courant des affaires (art. 67). Il s'ensuit que dans le domaine de l'administration le Reich doit l'informer de ses projets et travaux importants, et alors le Reichsrat, en formulant son avis et ses désirs, sera en mesure d'exercer une certaine influence sur l'administration du Reich. A cela il faut ajouter que la constitution recommande aux divers départements ministériels de consulter les commissions du Reichsrat pour les matières importantes. C'est une recommandation toute platonique, mais il est évident que si le gouvernement du Reich ne tient nullement à s'attirer des difficultés découlant de « *l'Einspruch* » (veto), la sagesse et le tact politique le détermineront à rester en contact avec le Reichsrat et à tenir compte de son opinion.

Le Reichsrat donne son consentement aux projets de lois du gouvernement (art. 68) ; il possède lui-même l'initiative des lois, mais ne peut les présenter au Reichstag que par son intermédiaire (art. 69). Il a bien le droit de veto (art. 74), mais il est possible, sous certaines conditions, de passer outre. Lorsqu'une loi est votée par le Reichstag, sa promulgation peut être empêchée dans les 14 jours par le veto du Conseil du Reich (art. 74/2). Le Reichstag est tenu d'examiner de nouveau les points litigieux. Deux hypothèses peuvent alors se présenter :

- 1) L'assemblée populaire confirme son vote précédent à une majorité simple ; le Président du Reich peut dans les trois mois qui suivent ordonner le referendum ; s'il ne le fait pas, le projet de loi est considéré comme n'ayant pas abouti.
- 2) Le Reichstag confirme son vote précédent à une majorité qualifiée (2/3) ; le Président du Reich doit alors

dans les trois mois qui suivent ou bien promulguer la loi, ou bien ordonner la consultation populaire.

Lorsque l'objet du conflit est un amendement constitutionnel, le Reichsrat possède la suprême ressource de provoquer un referendum et de faire ainsi échec à la décision réitérée du Reichstag (art. 76).

Le Conseil des représentants diplomatiques donne, en outre, son consentement aux prescriptions administratives relatives aux lois dont l'exécution est confiée aux autorités des pays (art. 77) ; ce consentement est obligatoire. A défaut de celui-ci, le gouvernement du Reich serait obligé de recourir au vote d'une loi. Le Reichsrat possède donc là un vaste champ de participation aux affaires du Reich. Il donne encore son consentement lorsqu'il s'agit des principes ou des taxes concernant les postes et les télégraphes (art. 88), de la construction des chemins de fer ou de leur organisation (art. 91), et encore lorsque le Reichstag désire augmenter les dépenses dans le projet du budget ou en voter de nouvelles (art. 85) ; et enfin il donne chaque année quitus au gouvernement du Reich en ce qui concerne l'emploi des recettes (art. 86).

Le pouvoir réglementaire échappe complètement au Reichsrat ; il ne possède aucun pouvoir de contrôle. Le gouvernement n'est responsable que devant le Reichstag seul (art. 54).

Il est encore à remarquer que les pays sont aussi représentés au Reichstag où leurs délégués peuvent intervenir dans les débats (art. 33) et faire connaître le point de vue de leur gouvernement respectif.

Les attributions juridictionnelles de l'ancien Bundesrat ont été confiées à une Haute Cour de Justice (*Staatsgerichtshof*) (art. 15, 59, 108 et 171), au *Reichsgericht* (art. 103) et à la Cour des Finances.

Il résulte de cet examen que l'initiative du Reichsrat

est réduite ; il représente plutôt cette force de conservation qui se manifeste surtout par les modérations qu'elle apporte aux excès des partis. La priorité en matière législative, l'initiative en matière financière, le pouvoir réglementaire, l'assentiment aux traités internationaux et aux déclarations de guerre, la décision d'une exécution fédérale, les attributions juridictionnelles, tout cela a disparu. Si l'on ajoute que le Reichsrat n'aura même pas l'occasion d'intervenir dans le cas où un projet de loi émané de l'initiative populaire est rejeté par le Reichstag mais adopté par le peuple lui-même conformément à l'art. 76, on conviendra que les tendances de la constitution de Weimar sont nettement unitaristes.

La compétence législative

Le système de la répartition de la compétence législative est le même que celui de la constitution de 1871. Il y a d'un côté des matières exclusivement attribuées au Reich (art. 6) et de l'autre celles qui sont réservées aux pays. Dans un compartiment intermédiaire (art. 7) se trouvent les affaires dont les pays s'occupent concurremment avec le Reich, c'est-à-dire qu'ils ont toute liberté d'action jusqu'au moment où se produit l'intervention de celui-ci.

Si la compétence exclusive du Reich (art. 6) est restée sensiblement la même, il n'en est pas de même de la compétence facultative, celle-ci s'est considérablement développée. Les questions sociales et agraires, l'expropriation, la police, la législation minière et les questions relatives à la représentation professionnelle et à la nationalisation des entreprises, tous ces domaines qui lui échappaient avant la constitution de Weimar attendaient dorénavant son intervention (art. 7).

Il faut encore ajouter à l'actif du Reich la faculté de

poser des principes généraux (*Grundsatzgesetzgebung* art. 10 et 11) et le pouvoir de légiférer en cas de nécessité (*Bedarfsgesetzgebung* art. 9). Le Reich peut poser des règles fondamentales en matière d'enseignement, de propriété foncière, de répartition des terres, pour déterminer le statut des fonctionnaires, les droits et devoirs des communautés religieuses, ainsi qu'en matière de finances, de douane et en général dans l'intérêt économique du Reich (art. 11). La constitution ne dit pas si ces principes généraux constituent des droits et des devoirs pour l'individu dès l'instant où ils sont émis par le Reich, ou bien s'ils présentent seulement des tendances générales dont doit s'inspirer la législation des pays. Il est évident que ce problème présente pour ces derniers un intérêt plus que théorique. Car, dans la première hypothèse, leur législation ne sera — pour partie — qu'une reproduction des dispositions du Reich. Le pouvoir législatif des pays serait, pour ainsi dire, complètement miné si l'on reconnaissait à ces principes une force obligatoire, s'étendant directement aux individus. C'est pourquoi l'effet immédiat des principes généraux ne sera la plupart du temps que négatif. Par exemple, la loi locale qui y serait contraire, disparaîtra, où encore il y aura impossibilité pour les pays d'émettre des règles de droit incompatibles avec les principes du Reich ; les effets de droit qui en découleront ne seront ainsi qu'indirects pour les individus. La règle est donc que les principes généraux émis par le Reich s'adressent au pouvoir législatif des pays, et à lui seulement.

A la différence de la compétence facultative où le pouvoir législatif du Reich refoule par son apparition celui des pays, la façon dont s'exerce la « *Grundsatzgesetzgebung* » reflète ainsi l'idée d'un compromis propre à ménager la susceptibilité de ceux-ci. Car, si d'une part, grâce à la *Grundsatzgesetzgebung*, certaines matières ne restent plus

en dehors de l'influence du Reich, la compétence des pays à leur égard n'est pas, d'autre part, annihilée ; une certaine sphère d'activité leur est maintenue.

La constitution de Weimar réserve encore au Reich la possibilité d'intervenir en matière de *Wohlfahrtspflege* (institution d'assistance) et ce qui est beaucoup plus important (en raison d'extension possible), pour sauvegarder l'ordre public, dans la mesure où le besoin d'avoir des dispositions uniformes se fait sentir. Il y a « besoin » lorsque la divergence des lois de différents pays s'avère nuisible aux intérêts généraux, aux intérêts du Reich. Il va de soi que le « besoin » est souverainement apprécié par le Reich seul. Ici, il ne s'agit donc plus de principes généraux mais d'un déplacement de la pleine compétence. Et je ne suis pas du tout d'avis de M. Wittmayer (1) lorsqu'il affirme que cela ne signifie pas encore une dépossession complète, que même en cas de codification par le Reich, il restera toujours aux pays le droit de fixer les détails. Car si la diversité des lois relatives à la sécurité intérieure apparaît si pleine de dangers que le Reich est autorisé de par la constitution à se saisir de la question et à la régler d'une façon uniforme pour l'ensemble du territoire, cette attribution de compétence suppose la disparition complète de toute initiative des pays, dût-elle se manifester dans les « détails » seulement. Autrement, l'intervention du Reich risquerait d'être paralysée. Celle-ci se produit pour assurer la sécurité et la tranquillité publique, donc en temps de troubles ou pour prévenir ceux-ci. Il ne peut pas y avoir de champ d'action quelconque pour les pays.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de connaître l'origine de l'article 9 de la constitution de Weimar, pour mieux en apercevoir les conséquences. La commission chargée d'étudier le texte gouvernemental (*Verfassungsaus-*

(1) Léo Wittmayer : Die Weimarer Reichsverfassung, page 202.

schuss) s'était trouvée en face d'une proposition tendant à permettre une extension de la compétence du Reich sans que celui-ci soit obligé d'observer les dispositions concernant les amendements constitutionnels. Elle s'était heurtée à une opposition vigoureuse et fut finalement rejetée. Et c'est le texte actuel de l'art. 9 qui constitue un « Ersatz » de son esprit.

On ne peut donc qu'approuver les auteurs qui qualifient cette extension de l'activité législative du Reich de « symptomatique » et l'art. 9 d'une « *Kautschukbestimmung* ». L'assistance et la prévoyance sociales, la sauvegarde de la sécurité publique sont incontestablement les derniers vestiges d'une puissance étatique. Les pays se trouvent ainsi dépourvus des éléments les plus primitifs qui caractérisent une collectivité « étatique ».

La répartition des attributions législatives, ce vieux procédé technique a ainsi perdu tout sens, puisque le Reich affirme ou peut affirmer sa compétence dans presque tous les domaines. L'exception a donc fini par devenir une règle, et la règle par devenir une exception. On se demande dans ces conditions, si cette toute petite parcelle du pouvoir législatif qui reste encore aux pays est suffisante pour qu'on puisse parler d'une « *Gesetzgebungshoheit* ». Il est certainement plus exact de dire que les pays constituent des corps d'administration autonome.

Les attributions financières

Le problème financier prenait une importance toute particulière. Les finances du Reich ayant énormément grossi, il était clair que sa législation fiscale devait supplanter celle des pays ; il fallait dans ce domaine rompre complètement avec le passé.

Sous l'Empire les besoins financiers des Etats particuliers et de leurs communes dépassaient ceux du Reich ;

en 1920, sans tenir compte des paiements du Reich aux gouvernements alliés, ses besoins financiers nécessitaient 18 milliards d'impôts, tandis que les dépenses des pays et de leurs communes se montaient à 6 milliards et demi. Aussi, l'art. 8 dispose-t-il que le Reich est compétent pour toutes les ressources fiscales pour autant qu'il les affecte en tout ou en partie à ses fins ; c'est poser en principe sa souveraineté en cette matière. Et nous verrons plus loin la manière dont il usa de ce droit. Seulement, il faut reconnaître que ce changement sensible dans l'indépendance des pays est dû moins à ce principe fondamental qu'à des circonstances extérieures ; ce sont les nécessités pratiques qui l'ont déterminé.

Cette omnipotence financière ne suffisait pas encore. Ce qui reste encore aux pays sera soumis à une réglementation étroite. Pour éviter les doubles impositions le Reich peut intervenir conformément à l'art. 11. Il peut notamment poser des règles fondamentales (*staatsfinanzielle Grundsatzgesetzgebung*) quant à la possibilité d'admettre des impôts devant profiter aux pays et aussi quant à leur mode de perception, autant que la nécessité d'éviter des doubles impositions et des répercussions nuisibles aux finances du Reich l'exige. Si l'on ajoute que le Reich peut s'ingérer dans les finances locales pour défendre les intérêts généraux de la société, on conviendra que la situation fiscale des pays est bien loin d'être « autonome ». Ceux-ci doivent se contenter de la promesse toute platonique que le Reich veillera à leurs intérêts.

L'Administration du Reich

Le problème de l'administration du Reich était une question particulièrement difficile à résoudre, tant en raison des difficultés techniques que politiques. Aussi, exception faite pour les douanes et les impôts indirects, la

constitution se garde-t-elle de l'aborder. D'où l'art. 14 aux termes duquel les lois du Reich seront exécutées par les autorités des pays à moins que ces lois n'en disposent autrement. Il apparaît, au premier abord, que cet article 14 se soucie beaucoup plus de la compétence des organes locaux que de l'exécution des lois. Mais il est infiniment probable qu'on ait voulu, pour gagner du temps, charger le pouvoir législatif ordinaire de ce que la constitution ne pouvait définitivement liquider. La constitution donne ainsi au Reich, de toute évidence, carte blanche en vue de diminuer l'importance du pouvoir exécutif des pays, mais recommande en même temps l'observation de certains principes. C'est ainsi qu'il faudra tenir compte, par analogie, de l'article 83/2, lequel, en attribuant au Reich l'administration des douanes et des impôts indirects, lui prescrit de faciliter aux pays la sauvegarde de leurs intérêts particuliers dans les domaines de l'industrie, du commerce et de l'agriculture.

Le contrôle administratif (Reichsaufsicht)

Qu'il s'agisse de la compétence exclusive, concurrente ou normative, le gouvernement du Reich est investi d'un droit de surveillance (art. 15). Ce contrôle est double. Il s'exerce d'abord par l'envoi des commissaires chargés de veiller à l'exécution des lois du Reich, par des instructions générales adressées aux autorités des pays (art. 15/2). Et lorsqu'une loi est imparfaitement appliquée ou mal interprétée, le Reich peut leur adresser des observations dans ce sens. D'autre part, trois juridictions peuvent être saisies pour empêcher l'empiètement des pays sur les prérogatives du Reich ; ce sont la Haute Cour de Justice (*Staatsgerichtshof*), le Reichsgericht, qui est la juridiction normale et la Cour des Finances, lorsqu'il s'agit des prescriptions fiscales. Mais si ce recours juridictionnel repré-

sente pour le Reich le moyen d'exercer un contrôle sur l'activité législative des pays, il constitue aussi pour ces derniers, une arme précieuse, une protection juridique contre le Reich. Le gouvernement du pays pourrait attaquer devant le Reichsgericht la décision d'un tribunal refusant d'appliquer une loi locale sous le prétexte que celle-ci n'est pas conforme aux lois du Reich. Car si les tribunaux n'ont pas le droit d'examiner la constitutionnalité de ces derniers, ils peuvent bien apprécier la légalité des lois des pays.

Ce contrôle a ainsi pour but d'assurer, en général, le respect de la constitution et de veiller tout particulièrement à l'exécution des obligations constitutionnelles des pays. A la lumière de cette précision, la loi de 1920 nous apparaît comme étant en parfaite harmonie avec l'esprit et la tendance de la Reichsaufsicht. Elle dispose notamment que les jugements du tribunal chargé de statuer sur les cas d'incompatibilité ont force de lois et doivent être publiés dans le Bulletin des Lois (*Reichsgesetzblatt*). Pareille vexation n'arrive évidemment qu'aux Landesgesetze. C'est donc toujours cette dernière et qui doit se défendre sans que l'on puisse soulever une question préjudicielle quant à la constitutionnalité des lois du Reich.

Un cas de contrôle préventif nous est fourni par l'art. 78/II aux termes duquel les pays peuvent conclure des traités avec les puissances étrangères pour les matières qui appartiennent à leur compétence législative ; c'était une concession politique faite par le Reich. Mais ces traités nécessitent son approbation.

L'esprit unitaire de la charte weimarienne

Nous pouvons maintenant conclure que la compétence du Reich dans l'Empire de Bismarck était bien modeste. D'une part, la sphère d'activité du Reich est sensiblement

élargie au détriment des pays ; d'autre part, la coopération de ces derniers à la formation de la volonté du Reich a beaucoup perdu de son intensité. Aucun domaine législatif n'a été réservé aux pays d'une façon expresse. La compétence législative du Reich, dont la loi prime celle des pays, peut être étendue à l'infini. Une loi modifiant la constitution est, certes, nécessaire ; mais sera-t-il réellement obligé d'y recourir ? Les articles 9 et 10 ne lui donnent-ils pas les moyens extrêmement nuancés de s'en passer ? Quant à l'administration, le Reich a la compétence presque exclusive dans les domaines qui intéressent la vie nationale ; les principaux services publics, les affaires étrangères, l'armée, les postes, les finances sont concentrés entre les mains du Reich. Les chemins de fer deviennent sa propriété ainsi que les canaux et les voies navigables. De simples lois suffisent pour élargir indéfiniment l'administration du Reich. Le président et le gouvernement du Reich sont dotés de pouvoirs étendus. Les droits diplomatiques, les attributions financières et militaires, les Reservatrechte des pays, tout cela a disparu. Si l'on se rappelle l'ancien système fédéraliste, on conviendra qu'il y a là un développement unitariste très marqué.

Le statut des pays est, en outre, dépourvu de tout caractère autonome. La constitution ayant été élaborée uniquement par les représentants de la nation, il est dans la logique des choses qu'elle puisse être également modifiée sans le consentement des pays ; ils n'ont aucune possibilité d'empêcher la volonté du Reich de se réaliser. Celui-ci peut, conformément à l'art. 18, mettre fin à leur existence. Certes, une loi modifiant la constitution devra intervenir à défaut du consentement du pays, ou si la population ne s'est pas prononcée dans la proportion exigée. Mais si le peuple lui-même impose des changements constitutionnels par la voie du « Volksentscheid auf Volksbe-

gehen », le Reichsrat sera complètement désarmé. Les pays peuvent, sans doute, dans une mesure extrêmement réduite, défendre leurs intérêts par l'intermédiaire du Reichsrat. Celui-ci peut notamment provoquer le referendum (art. 76/2), si le Reichstag persiste dans sa volonté de modifier une disposition constitutionnelle (1). Mais si le peuple fait cette décision sienne, tout est alors fini.

Quant à espérer que le Tribunal d'Empire, le Reichsgericht, se fasse gardien des « prérogatives constitutionnelles » des pays, nous avons été tout récemment suffisamment renseignés à cet égard. Le gouvernement prussien (soutenu par les Etats du Sud), ayant porté plainte contre ce qu'il appelait le « coup de force du gouvernement von Papen-Hindenburg », qui l'avait à l'aide de la Reichswehr chassé du pouvoir, le Reichsgericht estima que le cabinet présidentiel n'avait nullement commis une violation des « prérogatives constitutionnelles » des pays. Le Reichsgericht a ainsi fait preuve d'une parfaite opportunité administrative et politique.

Les pays se trouvent ainsi sous l'empire total du Reich et aucune garantie ne leur est accordée contre la volonté de celui-ci. Il serait alors difficile d'approuver certains auteurs (2) qui insistent sur le caractère étatique des pays. Si — affirment-ils — la souveraineté dans le Reich émane de la nation tout entière, la souveraineté dans le pays émane également et directement du peuple de ces pays ; leurs organes exercent la puissance publique dans les

(1) C'est ce qui amène certains auteurs (Voir Meyer-Anschütz : Lehrbuch des deutschen Staatsrechts) à dire qu'à la différence d'une collectivité décentralisée laquelle est à la merci du pouvoir central, les pays possèdent des arguments juridiques pour lutter contre « l'expansion » de l'Etat.

(2) Voir Dr Stier-Somlo : Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11.8.1919 — Walter Jellinek : Revolution und Reichsverfassung-Hans Naviasky : Grundprobleme der Reichsverfassung.

affaires du pays sur la base de leur constitution ; par là même on reconnaît l'existence des affaires propres aux pays. D'autre part, leur compétence législative ne serait nullement une compétence déléguée, car elle serait en contradiction avec l'article 12, dont le texte est ainsi rédigé : « *Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung* ». Le pouvoir de légiférer n'est donc pas reconnu à nouveau aux pays ; ils le conservent. C'est donc un droit propre. Ils ont ainsi une législation, une administration et aussi un territoire propres. Et enfin, d'après la théorie de Jellinek, si le Reich venait à disparaître, les pays pourraient continuer à vivre selon leur constitution.

Nous pensons que ces apparences « fédéralistes » ont surtout pour but de ménager les susceptibilités des pays ; car, en pratique, elles se réduisent à peu de choses. Le minimum de puissance qui est accordée aux pays sera toujours très menacée par les facteurs compétents du Reich. Les pays sont certainement des éléments dont se compose la structure du Reich, mais ils restent dépourvus de toute garantie de stabilité et ne jouent qu'un rôle d'organes administratifs dans un Etat tout-puissant. Malgré leur imposant appareil politique et administratif, l'activité des pays est loin d'être celle d'une collectivité étatique.

La situation des pays sera infiniment plus favorable sur le terrain politique. Le souvenir de leur rôle historique était encore très vivant et amenait une partie de la population à se ranger derrière leurs gouvernements lorsque ceux-ci défendaient les « droits » des pays et s'opposaient aux mesures prises par le Reich. A cela, il faut encore ajouter l'aversion locale pour la politique générale du Reich. Il faut aussi se rappeler qu'au Reichstag les tendances fédérales trouvaient un appui permanent en la

Bayerische Volkspartei, Bayerischer Bauernbund, Deutsch-Hannoveraner et que même les Deutschnationale et une partie du Centre considéraient le système fédéral comme celui qui conviendrait le mieux aux divers aspects du peuple allemand. Le gouvernement du Reich était ainsi fatalement amené à tenir compte de tous ces courants, surtout lorsque les arguments politiques prédominaient et que sa position juridique n'était pas sans prêter aux critiques.

Il résulte de notre étude que le Reich n'est ni une confédération d'Etats, ni un Etat Fédéral. La constitution de Weimar l'achemine incontestablement vers un Etat unifié ; nous ne pouvons cependant pas affirmer que c'est un Etat unitaire. On n'a pas osé aller jusque-là en supprimant complètement les gouvernements des pays.

D'aucuns reprochent à la charte weimarienne de s'être arrêtée à mi-chemin et prétendent que c'est de là que découlent toutes les difficultés de la nouvelle organisation politique et administrative.

D'autre part l'on affirme que la centralisation à outrance présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. Certains domaines de l'administration intérieure exigeront toujours que l'on prenne en considération les circonstances locales, les particularités de certaines régions, en un mot tout ce qui forme les traditions régionales. Il n'est pas possible, sur un immense territoire, de faire gérer par le pouvoir central tous les domaines de la vie collective dans leurs moindres détails. Même l'autonomie communale n'a d'autre but que de s'inspirer de besoins locaux et d'établir certaines normes ne concernant que les habitants de la collectivité locale. Il y a donc tout intérêt à accorder aux parties composantes du Reich des possibilités analogues et cela dans des proportions infiniment plus grandes. Une centralisation complète serait une grave erreur.

La constitution de Weimar nous apparaît ainsi comme

étant le résultat d'un compromis entre les forces qui poussaient à la création d'un Etat allemand unifié et celles qui défendaient la structure « fédérative » du Reich, le maintien des pays en tant que parties composantes. Sa mise en vigueur ne signifiait point une paix définitive ; au contraire, les deux tendances entraient résolument en lutte sur les bases nouvellement créées.

Le mouvement révisionniste était inévitable en raison de la nature même de la constitution. Il y a des constitutions qui ne font que fixer juridiquement un état de choses politiques déjà existant ; leur caractère relativement durable se trouve ainsi fortifié ; le courant tendant à opérer des modifications ne vient qu'après un certain temps. Par contre, les constitutions qui rompent avec le passé et se tournent résolument vers un avenir nouveau, qui contiennent une structure politique et économique absolument nouvelle, un état de choses radicalement différent, ont par là même le caractère spécifique d'un programme qui, appliqué dans la vie nationale, devra forcément s'adapter aux nécessités politiques et surtout pratiques. La constitution de Weimar appartient à cette dernière catégorie.

Durant les années qui suivent l'œuvre de Weimar, nous aurons ainsi d'un côté l'idéal de l'Etat unifié combattu par ceux qui considèrent les compétences du Reich comme excessives, dangereuses pour l'existence des pays qui tendent en conséquence à reviser la constitution dans le sens fédéral.

*Le mouvement unitariste et les réformes centralisatrices
en 1919-20*

Il n'est point aisé de faire un exposé clair et systématique de toutes les difficultés d'ordre constitutionnel et administratif de l'Allemagne contemporaine, de tous ces problèmes de politique intérieure qui ont fait naître la

« *Reichsreformbewegung* », et le luxe de brochures qui ont été publiées à ce sujet ne facilitent guère notre tâche. La « *Deutsche Republik* » écrivait en janvier 1929 : « *Fast unübersehbar ist die Literatur geworden, die sich mit dieser Frage beschäftigt und nicht weniger als 91 Vorschläge liegen vor, die alle zeigen wollen wie man es besser machen könnte* ». Toute cette littérature abonde en détails inutiles, d'intérêt secondaire, voire même local, et rend ainsi extrêmement difficile une compréhension exacte des principales questions de politique intérieure allemande.

A Weimar, la lutte pour l'Etat unitaire fut surtout menée par la socialdémocratie et le parti démocrate. Le centre, par contre, s'était fait le défenseur des libertés des peuples germaniques. Mais à peine quelques mois plus tard il évolua dans les sens nettement opposés (1). Le 13 novembre 1919, les fractions parlementaires du parti socialiste, du centre et du parti démocrate saisirent le Landtag prussien d'une motion tendant à inviter le gouvernement du Reich d'entrer en pourparlers avec les gouvernements de différents pays en vue de réaliser l'Etat allemand unifié, dont les bases avaient été tracées dans l'œuvre de Weimar. On argua de la désastreuse situation financière et économique du Reich, des pays et des communes, des difficultés toujours grandissantes, d'une situation internationale et intérieure de plus en plus compliquée qui exige une centralisation de toutes les forces de la nation. La Prusse avait, disait-on, prouvé à plusieurs reprises qu'elle était prête à disparaître dans un Reich unifié si les autres pays en faisaient autant. C'est donc le devoir de la Prusse de prendre l'initiative en vue de réaliser le rêve séculaire de la nation allemande.

Rappelons, avant de voir le sort qui a été réservé à

(1) Cette brusque évolution devait provoquer une scission. Les catholiques bavarois se séparèrent du centre et fondèrent la « *Bayerische Volkspartei* ».

cette tentative de la Diète Prussienne, les principaux arguments des unitaires. Les uns étaient de nature historique : la multiplication des Etats allemands a été un crime contre la nation entière qui fut ainsi privée, dès le Moyen Age, d'un rôle quelconque dans les moments décisifs de la politique européenne. Et l'on ajoute volontiers que seule la Prusse s'était montrée capable de parer aux effets désastreux de cet état de choses et de réunir dans des cadres étroits les divers éléments étatiques. Des raisons dynastiques ont empêché Bismarck de remplir jusqu'au bout cette mission historique de la Prusse ; le moment est venu de l'accomplir. Un autre argument politico-administratif allègue que la structure actuelle provoque des conflits incessants entre les autorités du Reich et celles des pays, et que seul l'Etat unitaire constitue un remède radical contre la confusion, la désorganisation de l'appareil administratif et ses conséquences.

D'autre part, les résistances contre l'Etat unitaire puisent surtout des arguments dans la diversité des peuples germaniques auxquels un tel Etat ne correspondrait nullement.

L'opposition vigoureuse des Etats du Sud, les protestations d'une partie de la presse et de certains partis politiques n'ont pas permis de pousser plus loin les projets du Landtag prussien, dont l'initiative fut ainsi réduite à une manifestation toute platonique. Le gouvernement du Reich n'a pas cru devoir donner suite à l'invitation qui lui fut lancée, craignant sans doute de procéder à une révision de la constitution quelques mois à peine après sa mise en vigueur. Il voyait surtout les progrès réellement immenses par rapport à l'ancien Empire.

Certains voulurent alors avoir recours aux moyens même dont la constitution a armé le Reich. Le président de la fraction parlementaire du parti démocrate au Reich-

stag, le Dr Koch, alors ministre de l'intérieur, rédigea un mémoire dans lequel, à défaut d'action immédiate, il recommanda de miner peu à peu les compétences des pays par l'extension successive des compétences du Reich aussi bien dans le domaine de la législation que dans celui de l'administration. L'organisation des pays s'écroulera ainsi d'elle-même. C'est ce qu'on avait appelé « *Aushöhlungs-politik* ». Le résultat de ce mémoire fut une conférence entre le gouvernement du Reich et le gouvernement prussien qui a eu lieu en février 1920. Cette conférence n'a pas tardé à produire des effets. Les années qui suivent nous font assister à de patients efforts unitaires tendant à dépouiller les pays de toutes les fonctions importantes. Sur-tout l'époque de l'inflation a sensiblement favorisé le mouvement centralisateur.

En 1920, la fameuse réforme financière d'Erzberger avait jeté les bases qui devaient mener à une centralisation très poussée dans ce domaine. Le Reich s'empare de principales ressources fiscales ; l'on commence par le *Reichs-einkommensteuer* (impôt sur le revenu) et par le *Körperschaftssteuer* (impôt sur le revenu des personnes juridiques). En même temps on développe l'administration financière, la *Reichssteuerverwaltung*. Comme les autorités fiscales des pays subsistaient toujours et s'occupaient elles-mêmes de certaines catégories d'impôts qu'on leur avait laissées, il en est résulté une véritable confusion qui donnera plus tard lieu à de très vives critiques. Quelques années plus tard le Reich s'attribue l'impôt sur les successions, l'impôt sur le chiffre d'affaires ainsi que les impôts indirects. Même ceux qui continuent à alimenter les budgets des pays (déduction faite de 4% pour les frais de perception) sont dorénavant étroitement réglés par les lois du Reich. Le produit global des impôts directs va ainsi directement au Reich.

Tandis que dans l'ancien Empire la politique fiscale reposait entièrement sur les pays lesquels accordaient au Reich sous forme de contributions matriculières ce qui lui manquait, les principales catégories d'impôts sont aujourd'hui devenues des « *Reichssteuern* » et le Reich détermine par ses lois la somme qui sera distribuée aux pays ainsi que les principes qui président à cette répartition.

Outre l'armée, les chemins de fer, les postes, les voies fluviales, les douanes et l'administration très étendue des finances, les autorités du Reich se multiplient (en même temps que ses empiètements législatifs) avec la création d'un ministère du travail, lequel englobe le Reichsversicherungsamt, le Reichsversorgungsgesetz et les offices de placement. A cette liste, qui en dit long sur les intentions centralisatrices du gouvernement, s'ajoutera encore l'imposant appareil des assurances sociales.

En continuant d'agir ainsi, en faisant jouer les dispositions constitutionnelles, et avec les progrès constants de la *Reichsgesetzgebung* et de la *Reichsverwaltung*, on serait sans doute arrivé à ôter aux administrations et aux autorités des pays toute raison d'être. On avait cependant mis fin à ce développement centralisateur pour éviter des conflits et aussi les dépenses excessives qu'il entraînait.

D'importants empiètements sur l'activité des pays furent commis en 1922 par les « *Juligesetze* », notamment par la loi sur la protection de la République et par l'institution d'une police criminelle spéciale à la suite de l'assassinat de Erzberger et de Rathenau. Un moyen spécial fut trouvé dans le fameux article 48 de la constitution, dont l'application a souvent entraîné l'intervention du Reich dans les domaines de la police et de la justice.

La réaction bavaroise

L'attitude de la réaction bavaroise avait cependant

empêché l'initiative du gouvernement du Reich de produire des résultats décisifs dans le sens unitaire. C'est à cette époque que tombe la *Denkschrift*, le mémoire que les autorités de Munich avaient cru devoir remettre au gouvernement du Reich. Nous en parlerons tout à l'heure. Disons tout de suite qu'il n'a surpris personne. La révolution et le nouvel état de choses n'ont pas fait disparaître la volonté des Etats allemands de vivre comme tels. Au contraire, le système parlementaire des pays s'est révélé comme étant un puissant stimulant du fédéralisme. L'espoir que la disparition de la monarchie lui retirerait le terrain où il puisait sa force et que les Etats pourront disparaître complètement de la vie nationale allemande, ne s'est pas réalisé. Non seulement en Bavière, mais dans quelques autres pays également (Hesse, Wurtemberg), le mouvement tendant à la révision de la constitution dans un sens fédéral prenait de plus en plus de l'ampleur. En Bavière, qui ne cessait de s'enorgueillir de son individualité « politique et ethnique », d'être fière de son rôle « historique » et de ses traditions, la réaction contre la constitution de Weimar a été particulièrement vive. Ce n'est que grâce aux complications révolutionnaires, qu'elle n'a pu se manifester plus tôt d'une façon vigoureuse. En 1920, pour la première fois, le congrès de la *Bayerische Volkspartei* adopte des résolutions tendant à une réorganisation fédérale du Reich (1). Le problème ne disparaîtra plus, pour ainsi dire, de l'ordre du jour. Il n'est donc pas étonnant, qu'à partir de ce moment, des conflits d'une violence extrême aient mis aux prises les autorités de Berlin et celles de Munich.

En 1920 surgit le conflit à propos de l'état de siège que la Bavière a cru devoir maintenir, bien que le Président

(1) Voir Staatsminister von Seidlein : Das Bamberger Programm über den föderativen Ausbau des Reichs dans « Politische Zeitfragen ».

du Reich usant des prérogatives que lui conférait l'art. 48 eût pris les mesures nécessaires pour rétablir l'ordre (1). Plus tard, c'est la loi sur la protection de la République qui donnera lieu à une véritable violation de la constitution puisque la Bavière jugera bon de remplacer cette loi par des mesures propres prises sur son territoire.

En 1924, c'est encore l'état de siège qui dressera Munich contre Berlin. C'est surtout le gouvernement von Kahr allié au capitaine Ehrhardt qui se distingue particulièrement dans la haine contre ce qu'ils appelaient le « système judéo-marxiste » ; leur patriotisme allemand s'effaçait bien vite devant le patriotisme local.

L'assassinat de Kurt Eisner et l'écrasement du mouvement bolcheviste avaient fait naître dans ce pays de germanisme exalté et exaspéré une passion, dont la violence ne tarda pas à se manifester. La Bavière devient le foyer de toutes les ligues réactionnaires et nationalistes. Hitler, Ludendorff y installent leur quartier général. La ferme énergie du gouvernement du Reich en politique intérieure reste partiellement inefficace en raison de l'hospitalité que la Bavière accorde à ces éléments d'excitation nationaliste. Lors de l'occupation de la Ruhr, Munich jugea la politique extérieure de Berlin trop faible, trop opportuniste et par excès de réaction il aurait même rompu l'unité du Reich. Au moment du Putsch de Hitler la division de la Reichswehr et le général von Lossow embrassent la cause bavarroise et arborent la cocarde bleue-blanche. La Bavière dénonce le Zollverein, applique aux marchandises prussiennes des tarifs spéciaux et confisque les biens des Prussiens. Le particularisme bavarois finit ainsi par se faire jour bien qu'on eût pris la précaution de se réclamer du

(1) L'alinéa 3 de l'article 48 autorise les gouvernements des pays à prendre des mesures d'exception pour leur territoire en cas d'urgence et jusqu'à l'intervention du pouvoir central.

pangermanisme. C'est donc une lutte acharnée que la Bavière entendait livrer au Reich démocratique, à la constitution de Weimar et à son esprit unitariste. Allait-on employer la force pour ramener les Bavarois à la raison ? Le Reich avait montré en Saxe qu'il en était bien capable lorsque la Reichswehr chassa à coups de mitrailleuses le gouvernement communiste de Zeigner. Mais on ne traite pas ainsi les patriotes de Munich. Ceux-ci se sont d'ailleurs aperçus que les von Kahr, Ludendorff, Hitler, étaient des alliés trop compromettants ; le nouveau gouvernement du comte Lerchenfeld s'en débarrassa et commença à pactiser.

Les conflits entre le Reich et la Bavière n'ont jamais pris fin par un rétablissement vigoureux de l'autorité du pouvoir central ; ils ont toujours été aplanis par des compromis, ce qui n'offrait évidemment aucune garantie qu'ils ne surgissent à nouveau un jour. Bien plus, lors du compromis qui liquida la pénible affaire de la loi sur la protection de la République, le chancelier Wirth a cru devoir adresser une lettre au comte Lerchenfeld, président du gouvernement bavarois, dans laquelle il souligne la structure fédérale du Reich, ainsi que le caractère étatique des pays.

Cette politique particulariste de la Bavière n'aurait même pas été tolérée dans une confédération d'Etats. Durant ces années, la politique allemande a toujours été contrecarrée par Munich et cela aux moments les plus critiques. Même après, lorsque la politique bavaroise devenait plus conciliante, nombreuses furent les difficultés que le Dr. Held créa au Dr. Stresemann par ses discours retentissants, nombreuses aussi les oppositions de vues quant à l'interprétation des dispositions constitutionnelles importantes. Le gouvernement bavarois se souciait fort peu, par exemple, de l'art. 109 et continuait comme aux temps de

la monarchie à distribuer des titres et des décorations même au-delà de ses frontières.

Il n'est donc pas douteux que l'esprit particulariste est toujours très vif dans les régions de l'Allemagne du Sud et qu'il se manifeste avec violence à l'occasion. Le professeur Ansschütz (cité également par Koch-Weser (1), a dit avec raison que ce que la Bavière désire n'est point la « *Freiheit im Reich* » mais la « *Freiheit vom Reich* ».

La Bavière a tenté de justifier son attitude en prétendant que le salut du Reich dépendait uniquement des pays et qu'elle se considérait comme étant une « cellule d'ordre » dans l'Etat allemand. Singulière prétention ! Elle avait déjà oublié que ceux qui la délivrèrent des spartakistes n'étaient autres que les soldats prussiens du camarade Noske.

Le mémoire de 1924 était donc dans l'ordre des choses ; le gouvernement bavarois a cru le moment venu pour inviter le gouvernement du Reich à discuter le problème des pays allemands. Il remettait en conséquence à celui-ci un mémoire contenant des projets de réforme de la constitution (2).

Le mémoire débute par une critique de l'œuvre weimarienne et lui reproche de n'avoir tenu aucun compte des traités de 1870. Cette constitution fait preuve d'un esprit unitariste absolument contraire au fédéralisme de l'Empire bismarckien. L'autonomie des membres a été battue en brèche. Les pays ont dû céder une telle partie de leurs droits et le Reich a tellement étendu ses compétences à leur détriment qu'il ne peut plus être question de leur caractère étatique. Les pays sont devenus quelque chose entre « l'Etat » et le corps d'administration autonome.

(1) Erich Koch-Weser : Vom Kleinstaat zum grossen Reich und zum Einheitsstaat.

(2) Voir Bayerische Staatszeitung Janvier 1924 : Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung.

La « *Reichsfreudigkeit* » (1) en a énormément souffert. Ce qui a été conçu comme cadre pour le nouveau Reich n'est qu'un élément de décomposition.

En conséquence, le gouvernement bavarois propose de fortifier dans des proportions considérables la participation des pays à la formation de la volonté du Reich dans les domaines de la législation et de l'administration ; il demande que le Reichsrat soit investi des attributions égales à celles du Reichstag. Il y aura donc lieu d'amender l'art. 68/II de la constitution dont le texte : « Les lois du Reich sont votées par le Reichstag » serait à remplacer par le suivant : « La loi du Reich est votée par une décision concordante du Reichsrat et du Reichstag prise à la majorité ». Les articles 69/I et II, 74, 76/II et 85 4 et 5, devraient donc être supprimés. En cas de désaccord entre les deux corps législatifs on aurait recours au référendum. En outre, les traités internationaux exigeraient également l'approbation du Reichsrat.

D'autre part, étendre la compétence législative et administrative des pays sans procéder à une révision complète des rapports financiers serait pour eux sans aucun résultat. Le mémoire demande, en conséquence, une simplification du système fiscal, une ligne de démarcation bien nette entre les ressources fiscales du Reich et celles des pays, et de rendre à ces derniers leurs attributions financières.

En somme ce que la « *Denkschrift* » bavaroise demande, c'est de revenir à l'ancien système des « *Bundesstaaten* ».

Ce projet n'avait aucune chance de succès et le gouvernement du Reich s'est même abstenu de faire connaître son point de vue. Aussi, la Bavière renouvela-t-elle sa dé-

(1) Le mot « *Reichsfreudigkeit* » signifie l'intérêt, la joie des pays de faire partie du « Reich ».

marche en 1926 en protestant contre la « *Aushöhlungs politik* » du Reich, laquelle tendait à faire des pays de simples provinces.

L'irritation et la méfiance que cette politique suscitait en Bavière ne s'inspiraient nullement de considérations pratiques mais uniquement du désir de sauvegarder sa « souveraineté » contre les tentatives d'expansion des autorités centrales. Le deuxième mémoire l'exprimait en termes d'où tout équivoque était exclue. Quiconque souhaite le maintien des particularités des races allemandes, proclamait-il, doit nécessairement reconnaître le principe d'une organisation étatique propre des pays (*Eigenstaatlichkeit der Länder*) ; l'administration autonome basée sur une décentralisation raisonnable ne suffit point. Que l'on laisse aux pays autant d'attributions souveraines qu'il en faut pour que leur caractère « d'Etats » soit indiscutable.

Aucun argument pratique ne préside ainsi à ces demandes d'attributions de compétences exclusives. Même dans le domaine de la centralisation fiscale où beaucoup de choses se prêteraient facilement à la critique, les autorités de Munich se contentent de protester contre l'envoi de fonctionnaires « étrangers » ; ce qui serait incompatible avec la « souveraineté » de la Bavière. Tout est ainsi interprété de ce point de vue et uniquement de ce point de vue, même les questions relatives aux églises. La signature par la Bavière d'un concordat particulier fut saluée comme un symbole de la souveraineté « renaissante ». Le retour au fédéralisme n'était donc pour la Bavière qu'un chemin qui la conduirait à l'indépendance complète. Beyerle, le député bavarois au Reichstag, l'exprimait nettement en disant : « *Der Föderalismus fördert eben in letzter Linie ein klares Bekenntnis zum Staats-und Souveränitätsbegriff der Länder* » (1).

(1) Voir Beyerle : *Föderalistische Reichspolitik*.

Un retour à l'ancienne structure fédérale n'était plus possible. L'hégémonie prussienne, l'union des princes, la révolution a fait tabula rasa de tout cela. Mais, d'autre part, tant que la Prusse réunissait 3/5 du Reich, l'Etat allemand unifié était extrêmement difficile à réaliser. Nous touchons là au point critique de la politique intérieure allemande.

Le Reich et la Prusse

L'Assemblée nationale de Weimar avait bien abordé le problème prussien, mais elle ne l'avait point résolu. L'écroulement de la monarchie des Hohenzollern devait fatalement mettre fin à l'hégémonie de la Prusse. L'ancien régime, où le gouvernement de l'Empire s'identifiait avec le gouvernement prussien, avait sombré après la défaite militaire. Mais la manière brutale, dont s'accompagnait l'hégémonie de la Prusse, avait laissé des souvenirs fort vivants ; aussi, voulait-on ajouter à sa disparition automatique le morcellement territorial. Certaines provinces comme le Hanovre et la Rhénanie désiraient s'en séparer, et Hugo Preuss, secrétaire d'Etat et auteur du projet de constitution, les encourageait (1). Il disait notamment que la Prusse est essentiellement le produit d'une heureuse politique dynastique mais que sa composition ne correspondait ni aux besoins économiques et sociaux des populations ni à leurs vœux. Il a suffi pourtant d'agiter le spectre de l'impérialisme français pour amener les provinces à renoncer momentanément à leurs sentiments sé-

(1) « Le problème fondamental de la future organisation intérieure de l'Allemagne est la question de l'existence de la Prusse, en tant qu'état unitaire, à l'intérieur de la future république allemande. Cette existence ne peut être maintenue après un examen historique et philosophique plus approfondi ». (Voir le mémoire de Hugo Preuss dans « L'Unitarisme et le Fédéralisme dans la Constitution allemande » de Prillauné.

paratistes. Mais on a laissé la porte ouverte ; l'art. 18 de la constitution rend le morcellement de la Prusse possible. Jusqu'à présent le fait ne s'est pas réalisé ; c'est même le contraire qui se produisit, comme nous le verrons plus loin. Devrait-on en conclure que la Prusse continue à exercer une hégémonie redoutable et ne voir le remède à cette situation que dans la séparation de ses provinces ? Je ne le crois pas. Certes, rien de plus naturel qu'un pays comme la Prusse conserve une certaine prédominance, qu'il exerce par suite de l'unification des grands services administratifs une influence à tous les points de vue, que Berlin soit devenu le centre moderne de toute l'activité du Reich, le foyer de toutes les forces matérielles et spirituelles, mais de là à prétendre que la Prusse imposerait nécessairement sa volonté à tous les autres pays parce que la majorité est souveraine et que la Prusse groupe 4/7 de la population (1), il y a loin. Cela reviendrait à dire que dans le Reichstag les députés communistes, deutsch-nationale et socialistes élus par la population prussienne s'unirait uniquement pour imposer la volonté de la Prusse aux autres pays.

Si nous examinons la situation politique en Prusse et dans le Reich, nous constatons que, dans les premières années, le gouvernement du Reich et le gouvernement prussien avaient des étiquettes politiques différentes et que par conséquent la politique appliquée en Prusse différait profondément de celle du Reich. Ce dualisme est évident et les difficultés qui en découlaient n'échappaient à personne. Les élections de juin 1920 avaient obligé la social-démocratie à quitter la coalition gouvernementale où le parti populiste l'a remplacée ; elle se maintient par contre en Prusse malgré les furieux assauts de toute la droite

(1) Voir René Brunet : La constitution du 11.8.19 (Le Reich et la Prusse, page 94),

coalisée. En 1922, renversement de la situation : gouvernement bourgeois en Prusse, tandis que la socialdémocratie gouverne avec Wirth dans le Reich. Le cabinet Cuno se passe de son appui mais elle adhère en Prusse à l'entente centro-populiste, d'où le gouvernement Otto Braun. Avec Stresemann c'est la grande coalition qui gouverne partout. Il ne faut cependant pas croire qu'à partir de ce moment la politique du Reich et de la Prusse faisait preuve d'homogénéité. Au contraire, le dualisme se fait de plus en plus sentir, d'autant plus que la Prusse tendait à restaurer son prestige fortement diminué par la constitution.

L'assemblée nationale de Weimar avait notamment décidé qu'aucun pays ne pourra disposer au Reichsrat de plus de 2/5 de voix. La Prusse obtient bien 27 voix, mais 13 en sont attribuées aux « *Provinzverwaltungen* », réforme tendant à ce que les besoins régionaux, qui ne concordaient pas toujours avec les intérêts du gouvernement central, puissent se faire valoir dans une proportion utile. Il s'ensuit que la Prusse possède au Reichsrat une voix par 1.412.000 habitants, tandis que le Mecklenbourg en a une pour 111.000 et Lippe même une pour 98.000. A cela, il faut ajouter que les délégués provinciaux prenaient souvent position contre leur propre gouvernement, le laissant ainsi sans influence notable. La Prusse supportait mal cette situation humiliante qui s'aggravait encore du fait que le Reich la désavantageait dans les questions importantes. En 1926-27, la Prusse et le Reich échangent des notes dont le ton est parfois assez violent. En mai 1927, Braun prononce au Landtag un discours qui est un véritable réquisitoire contre le Reich. Les rapports deviennent très tendus ; on avait alors l'impression très nette qu'une solution définitive, mettant fin à la question la plus épineuse de toute la politique intérieure, devra intervenir dans les années à venir, d'autant plus qu'un véritable esprit

particulariste s'était lentement développé en Prusse et qui risquait de rendre la solution plus difficile.

Les adversaires de la Prusse déclaraient volontiers que ce sont ces conflits qui empêchent le développement d'une forte autorité dans le Reich ; que si le gouvernement prussien a fait en général, preuve d'une grande stabilité, c'est que précisément la stabilité gouvernementale du Reich fut constamment sacrifiée à la force prussienne. Un gouvernement fort dans le Reich et un gouvernement non moins fort en Prusse, sont deux formules qui s'excluent réciproquement. Et l'on ajoute qu'un tiers du travail des ministères prussiens est consacré aux rapports avec le Reich, aux conflits, aux questions de compétence, etc... Que d'argent, de temps et d'énergie pourrait-on économiser si la Prusse venait à se fondre, à disparaître dans le Reich, si au lieu de deux gouvernements à Berlin, il n'existait qu'une seule autorité centrale ! Cette idée sera le « *Leitmotiv* » de certains projets de réforme que nous examinerons ultérieurement.

Les inconvénients de la structure actuelle du Reich

Un autre problème dont l'extrême gravité était reconnue par tout le monde et auquel la constitution de Weimar n'avait point touché, est celui des divisions territoriales surannées. Ce problème se complique encore du fait que l'organisation intérieure des pays s'est avérée défectueuse et même dangereuse pour l'économie allemande.

La constitution a bien pris aux pays leurs compétences législatives et financières, mais elle leur a laissé tout un appareil politique, un gouvernement, une diète avec des Ministerialdirektoren et Ministerialräte. L'Assemblée nationale a ainsi doté les pays des formes étatiques. Les autorités sont formées selon l'art. 17, comme si les pays étaient toujours des collectivités étatiques et comme si leur

activité ne se bornait point à un rôle purement administratif. Il y a des « Länderministerien » et des « Landesparlamente ». On a ainsi indirectement contribué au maintien de l'esprit fédéraliste, en favorisant le développement d'une multiplicité de bureaucraties particulières qui, avec la crise grandissante du régime parlementaire, ne pouvaient être qu'une cause de trouble permanent.

En outre, cette organisation pouvait faire croire qu'il s'agissait là non d'une structure administrative mais bien d'une structure étatique, d'autant plus que les pays ont gardé la délimitation territoriale telle qu'elle existait sous le règne de diverses dynasties. Il fallait, certes, respecter les traditions régionales, mais non pas dans les mêmes cadres, car tandis que le fond reste unitaire, la forme paraît fédérale. On avait ainsi maintenu l'allure générale du Reich en tant que confédération.

Les inconvénients de cette situation paradoxale, de cette contradiction frappante entre le rôle administratif des pays et leur organisation, n'ont pas tardé à apparaître. Les pays croyaient avoir le droit moral de protester et de s'indigner sans cesse contre cet étrange système qui tout en leur accordant une existence propre, les privait en même temps des possibilités de la vivre.

En 1927, dans une conférence faite à l'université de Berlin, Otto Braun s'écria : « L'Allemagne ruinée et écrasée par les charges de guerre ne peut pas se permettre le luxe d'une organisation administrative aussi coûteuse » (1). Cette allusion de l'ancien chef du gouvernement prussien à l'appareil politique et administratif du Reich qui cadrait si mal avec les besoins d'un Etat tenu de faire face à la fois aux charges du passé et aux difficultés d'une économie ébranlée, mérite d'être examinée de plus près.

(1) Voir Otto Braun : *Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem*.

La Constitution de Weimar dota l'Allemagne de 17 pays (1), dont le plus grand, la Prusse, compte près de quarante millions d'habitants, et le plus exigü, Schaumburg-Lippe, 48.600. Il y a ainsi 9 pays minuscules dont la population est inférieure à un million, 7 pays avec une population ne dépassant pas 16.000.000 et à côté de cet amalgame de fragments d'Etats, le géant prussien avec ses 40.000.000. Les neuf plus petits pays du Reich, qui comptent à eux tous 2.800.000 habitants, sont moins peuplés que la seule circonscription prussienne de Düsseldorf.

Le Reich possédait en 1928, 11 ministères et les pays en avaient 63 sans compter les sénateurs des villes hanséatiques. En Prusse, il y a un ministre pour 4.768.000 habitants, dans Lippe un pour 32.000. Le Reichstag allemand se composait de 493 députés (aujourd'hui de plus de 600), le Landtag prussien de 450 et les autres diètes en comptaient ensemble près de 1.200. A cela il faut ajouter les membres du Conseil économique supérieur (326), du Reichsrat (66), du Staatsrat prussien (72). Si l'on se rappelle que les provinces prussiennes ont chacune leur diète, on arrivera au chiffre respectable de trois mille députés.

Mecklembourg-Strelitz, qui compte à peine 110.000 habitants, possède un parlement de 35 députés, 2 ministres d'Etat, 8 Ministerialräte et tout ce qui s'ensuit ! Pour rien au monde, il ne consentira à s'unir avec son voisin Mecklembourg-Schwerin, mais acceptera, par contre, que le Reich lui verse des centaines de mille marks par an, ce qui lui permettra de construire un « kolossales Landestheater » pour une ville de 12.000 habitants (Neustrelitz).

Chaque affaire du Reich absorbe ainsi le travail de 17 parlements et de 17 gouvernements. Le Reichstag a

(1) Les pays de l'Allemagne centrale (Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Reuss, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Gotha) ont fusionné en 1920 en un seul Thüringen.

bien le droit de s'occuper des affaires des pays, et d'autre part, on ne pouvait empêcher les diètes locales de discuter les problèmes de l'actualité politique. Il en résultait une « *Doppelarbeit* » parfaitement inutile et souvent dangereuse, une opposition constante des vues, un désir maladif de concurrence qui tendait à maintenir des institutions surannées et coûteuses, et un horizon politique toujours trouble et incertain. Mais le plus grave danger provenait de ce que l'opinion publique ne tarda pas à manifester une sorte de lassitude et de prêter une oreille attentive aux agitateurs politiques qui tendaient à discréditer le régime lui-même.

D'ailleurs, le système parlementaire ne convenait pas aux pays et la formation des « *Landesregierungen* » viables y rencontrait de grandes difficultés. En 1928, la Saxe en était à son dixième cabinet. Les crises trop fréquentes étaient la plupart du temps provoquées pour des raisons anodines. Le régime parlementaire se suicidait ainsi lui-même à cause de ses aspects trop multiples et il fallait absolument mettre un terme à ce parlementarisme excessif dans son intérêt même.

Par ailleurs, la multiplicité des pays nécessitait une énorme quantité de lois. Une statistique pour les années 1919-1926 prouve qu'en dehors des 2.400 lois et règlements en Prusse, il en existait 1670 en Thuringe, 1444 dans le Braunschweig et 361 en Anhalt. Et malgré leur appareil législatif et administratif coûteux, les pays ne peuvent venir à bout de cette énorme production législative qu'en adoptant les projets prussiens.

Pour avoir une idée exacte du morcellement territorial de l'Allemagne contemporaine, il faut ajouter qu'il y existe actuellement 197 enclaves territoriales : la Prusse en a 71, Hambourg 8, le Braunschweig 13. En Thuringe, la Prusse possède 12 enclaves, en Saxe 14. Non loin du lac

de Constance nous trouvons une petite bourgade prussienne, Achenberg, laquelle est entièrement entourée de territoires appartenant à la Bavière et au Wurtemberg. Il arrive fréquemment que pour un trajet d'une cinquantaine de kilomètres, l'on traverse plusieurs fois les frontières du même pays (1).

Ces divisions territoriales surannées gênent énormément certains centres importants de l'économie allemande, comme Hambourg, Francfort, Erfurt, la Wesphalie, etc... Pour parer aux inconvénients économiques résultant des frontières intérieures, on a eu recours à la création des commissions mixtes. Mais le malheur est que ses membres font preuve d'égoïsme et d'une évidente mauvaise volonté. Lorsqu'on voulut, par exemple, procéder à l'électrification et aux travaux de canalisation du Main, le gouvernement bavarois s'y opposa. Ceci rentrait, disait-il, dans ses attributions « souveraines ». Il a donc fallu renoncer à l'espoir de trouver auprès des « Länderregierungen » la compréhension nécessaire.

Le mouvement unitaire avait trouvé un allié précieux dans la crise économique et financière. Il était connu que les « *Zwergstaaten* », les pays exigus, se trouvaient dans une situation financière extrêmement précaire ; la garantie du Reich devenait pour eux une nécessité permanente. Dans ces conditions il était plus que probable que certains Etats comme Waldeck, Anhalt, Lippe et Braunschweig se verraient forcés à s'unir à la Prusse. Il en est de même des villes hanséatiques. Le gouvernement prussien avait déclaré à plusieurs reprises que ces villes n'avaient aucune raison d'existence et qu'elles devraient tôt ou tard se résigner à être absorbées par la Prusse.

C'est d'ailleurs dans ce sens que tendait la politique

(1) Erich Koch-Weser : Vom Kleinstaat zum Reich und zum grossen Einheitsstaat.

prussienne. Depuis des années la ville de Hambourg était en pourparlers avec son puissant voisin en vue d'acquérir le terrain nécessaire à son développement ; or, la Prusse refusait pendant longtemps d'accéder à sa demande. Finalement, en 1929, elle se décida à signer un traité avec Hambourg, et une année plus tard avec la ville de Bremen. Le résultat de ces conventions est que la Prusse exerce désormais, moyennant certaines concessions, une influence prépondérante sur le développement de ces deux ports, et les assiste dans la concurrence faite aux ports belges et hollandais.

On y relève même une phrase selon laquelle les parties contractantes prennent les mesures nécessaires comme si les frontières intérieures n'existaient pas (*als ob die Landesgrenzen nicht vorhanden wären*). Si l'on ajoute que les pays Waldeck et Pyrmont sont venus se fondre dans la Prusse, le premier en 1922 et le second en 1929 (1), on estimera sans doute que le projet primitif de séparer les provinces prussiennes a reçu une singulière exécution.

De plus en plus, l'idée s'est fait jour que les fragments d'Etats doivent disparaître de l'organisme allemand, que les pays, dont la population est inférieure à un million, ne peuvent prétendre à une existence propre et qu'il faut mettre fin à la politique financière tendant à les maintenir artificiellement. Certains pays sont ou bien incapables de remplir le rôle administratif qui leur incombe, ou bien remplissent ce rôle dans des conditions inadmissibles. Tandis qu'en Prusse un « *Landesgericht* » fonctionne pour 450.000 habitants, il en existe un dans le pays de Lippe pour 48.000, et Braunschweig se paye même le luxe d'avoir un « *Oberlandesgericht* » (Cour d'appel) pour un seul « *Landesgericht* ». Les traitements de fonctionnaires absor-

(1) Par contre, les pourparlers avec Lippe et la Hesse n'ont abouti à aucun résultat.

bent en Prusse 30 % du budget de dépenses, en Bavière et en Saxe 45 % et dans les pays exigus 60-70 % (1). La Rhénanie qui compte une population plus nombreuse que la Bavière dispose de cinq *Regierungspräsidenten* et d'un *Oberpräsident*, tandis que cette dernière entretient 7 ministères et 8 gouvernements. La Rhénanie possède 2 *Oberlandesgerichte*, la Westphalie avec 5 millions d'habitants un seul, et la Bavière en a 5 plus une espèce de Cour suprême. La Rhénanie qui verse annuellement au Reich environ 875 millions de marks dispose de deux administrations principales de finances et de 71 bureaux de perception, dont le coût s'élève à 40 millions ; la Bavière dépense 53 millions pour 3 administrations et 217 bureaux de perception et ne verse au Reich que 600 millions (2).

En ce qui concerne la Hesse, le commissaire pour les économies budgétaires et administratives (*Ersparungskommissar*) M. Sämisch, avait calculé que la fusion de ce pays avec un autre plus important, aurait pour conséquence une diminution d'un tiers de ses dépenses publiques.

Quant au pays de Braunschweig, Koch-Weser note (3) que la suppression de son indépendance entraînerait la disparition automatique de toutes ses institutions telles que diète, ministère d'Etat, représentation dans le Reichsrat, office des domaines publics, cour de comptes, office d'assurances et d'assistance, cour d'appel, commission d'enseignement, commission juridique, économique, etc... Tout ce travail pourrait être accompli par les administrations prussiennes.

Il y a même des cas où les parlements locaux entrent en concurrence avec le Reichstag lorsqu'il s'agit de cer-

(1) Staatsrechtliche Gestaltung des deutschen Reiches dans « Nord und Sud », Décembre 1927.

(2) Voir « Germania » du 8.XI.1927.

(3) Erich Koch-Weser, *op. cit.*

taines dépenses. En 1927, par exemple, le Reichstag avait réduit les subventions à répartir entre les différentes capitales de pays pour faciliter les foires et les expositions ; il estimait notamment que celles-ci en faisaient trop une question de pure jalousie. Les municipalités qui se croyaient lésées dans leurs intérêts s'adressaient aux diètes locales, lesquelles accordaient aisément le double de ce que le Reichstag avait refusé.

Il n'est donc pas étonnant que, lorsqu'il s'agissait de créer une institution nouvelle ou de transformer une institution déjà existante, le Reich eût tendance à retirer aux pays toute activité et à la confier à des administrations spéciales relevant de différents départements ministériels. Mais cette « *Aushöhlungspolitik* » n'était pas sans présenter de graves inconvénients. D'abord, les dépenses du Reich s'en trouvaient considérablement accrues ; ensuite la compétence territoriale de ces autorités ne concordaient pas la plupart du temps avec les frontières du pays ou de la province. Bien plus, l'esprit particulariste n'ayant pas pour cela désarmé, les anciennes institutions furent maintenues, d'où dualisme et gaspillage inouï de travail et d'argent. Il s'ensuivait un véritable « *Durch-Neben-und Gegeneinander* ».

Le problème financier

En même temps, l'aggravation de la crise économique et financière faisait apparaître toutes les défauts du système financier qui liait le Reich aux pays et à leurs communes. A la différence de ce qui se passait dans l'ancien Empire, le Reich est incontestablement maître de toutes les ressources fiscales. N'ayant pu se résoudre de laisser aux pays et à leurs corps d'administration des moyens d'existence suffisants, il fallait bien qu'il leur donne une partie des recettes. Or, disent les uns, le Reich

ne laisse aux pays et aux communes que la part dont il croit pouvoir se passer, et ceci après avoir examiné à fond leurs besoins particuliers. Cette répartition étant opérée par le Reichstag, l'influence des gouvernements particuliers ne s'exerce que dans la mesure de l'intervention du Reichsrat.

En outre, pour les impôts qui restent encore pleinement acquis aux pays, comme l'impôt foncier et l'impôt sur les loyers (*Mietzinssteuer*), le Reich a cru devoir fixer des maxima, des limites étroites (*Reichsrahmengesetze*) et interdisait en même temps de percevoir des centimes additionnels ; ceux-ci n'ont donc plus la possibilité de diriger la politique fiscale selon leurs besoins. Il en est résulté un état de choses qui ne pouvait guère durer longtemps. Lorsqu'il s'agit pour les pays de procéder à une réforme, d'augmenter par exemple les traitements des fonctionnaires, le Reich est d'avis qu'ils doivent seuls trouver les ressources nécessaires, même si c'est le Reich lui-même qui les a contraint à le suivre dans cette voie. Mais comment les pays peuvent-ils encore trouver des ressources lorsque leurs budgets sont constamment en déficit et qu'il leur est impossible d'en combler les vides ? Le Reich s'empare de la plus grosse part des revenus, limite étroitement ce qui reste encore à la disposition des pays et, tout en jugeant inutile d'augmenter leur part dans ses revenus, leur impose des obligations nouvelles.

D'autre part, on affirme que, malgré la réforme fiscale d'Erzberger, le Reich se voit parfois obligé de remettre aux pays 75 % des impôts perçus, comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*) ; de l'impôt sur le chiffre d'affaires (*Umsatzsteuer*) les pays reçoivent également 30 %. On se plaint, en conséquence, que les budgets des pays et ceux des communes absorbent près de 2/3 des ressources fiscales et qu'ils en tirent le profit principal.

En même temps que la question de savoir à qui incombaient les dépenses, la perception des impôts devenait de plus en plus embrouillée. C'est ainsi que l'administration des finances nous offre le spectacle d'une diversité extrême. En Allemagne du Sud, les autorités financières du Reich administrent toutes les ressources fiscales, non seulement celles du Reich, mais aussi celles des pays et des communes. Autre tableau en Prusse. Là, le Reich se contente de percevoir les droits de timbre pour le compte des autorités locales ; pour les autres ressources ce sont tantôt les communes, tantôt les autorités centrales prussiennes qui s'en chargent.

D'autre part, les difficultés financières de certains pays avaient donné naissance au principe de la solidarité financière, selon lequel les pays économiquement sains et forts doivent se porter au secours des autres plus faibles pour leur permettre de vivre dans leur forme historique, bien que celle-ci ne soit plus viable. Ce n'est pas sans raison que d'aucuns qualifient ce principe de « *Arme-Länder-Klausel* ».

Les paiements de cette nature faits à la Bavière, la Thuringe, l'Oldenbourg, Mecklenburg-Schwerin, Schaumburg-Lippe, ont atteint de si fortes sommes, surtout aux dépens de la Prusse, que celle-ci a énergiquement demandé leur cessation. Cela n'était plus possible sans frapper durement l'appareil administratif des pays. Du moins, ces subventions ont-elles été réduites par la « *Notverordnung* » (décret de détresse) du 1^{er} décembre 1930 et notamment de 1/3 à 1/5 de ce que les pays arrivaient à se procurer eux-mêmes. Mais il fallait, d'autre part, accorder une somme supplémentaire à la Bavière pour obtenir son consentement à l'impôt sur la bière. C'est ainsi qu'au cours de l'exercice 1930, la Bavière reçut 25.000.000 de marks, Mecklenburg-Schwerin 6 millions, Oldenburg 3.600.000, Lippe

1.300.000, etc... Malgré les sommes assez fortes et diverses garanties que le Reich leur distribuait généreusement, les pays lui adressaient de nouvelles demandes et le Reich a lui-même contribué à compliquer davantage sa remarquable gestion financière en soutenant des projets nécessitant des dépenses accrues (1). Et c'est grâce à cette politique financière que les pays entretenaient une administration coûteuse et en disproportion flagrante avec leurs besoins. Il en résultait un tel enchevêtrement des finances du Reich, des pays et des communes, que lorsque le gouvernement du Reich avait cru devoir en 1927 attirer l'attention de M. Parker Gilbert, agent général des réparations, sur sa désastreuse situation financière, celui-ci répondit qu'il n'était pas possible de se faire une idée exacte sur l'état des finances allemandes en raison de l'extrême confusion qui y régnait. C'était vrai, puisque le 26 octobre de la même année, le ministre des finances, Dr Köhler, démontrait devant la commission du Reichstag, la nécessité absolue de s'attaquer à ce problème particulièrement difficile à résoudre et de simplifier la structure intérieure créée par la constitution de Weimar.

Quelques projets de réforme

Il devenait de plus en plus probable que le gouvernement du Reich se verrait dans l'obligation d'examiner ses rapports avec les pays sur de nouvelles bases, de telle façon qu'ils ne fassent pas constamment appel à ses ressources. Mais pour être efficace, la réorganisation financière devait nécessairement s'accompagner d'une réforme de toute l'organisation intérieure.

Jusqu'en 1928, la discussion sur la structure du Reich avait un caractère purement théorique. Les projets que

(1) Voir le rapport de 1927 de M. Parker Gilbert, Agent général des réparations.

L'on imagina avaient ce trait commun d'être essentiellement irréalisables. C'est ainsi que l'on proposa : 1) la création de trois grandes parties du Reich, le nord, le centre et le sud, auxquelles viendrait s'ajouter plus tard l'Autriche ; 2) l'administration directe par le Reich des pays incapables d'exister individuellement ; 3) de faire des présidents d'Etats des fonctionnaires du Reich.

Du côté du Wurtemberg on suggéra l'idée de faire des provinces prussiennes des pays (1) ; le Reich garderait la compétence exclusive en matière de législation, mais renoncerait à une administration propre. L'exécution des lois serait laissée aux autorités régionales sous le contrôle du Reich, lequel mettrait également à leur disposition des ressources fiscales propres.

En 1927, un congrès avait réuni les délégués des villes allemandes à Magdebourg (*Deutscher Städtetag*) où fut exprimée l'idée d'un « *Deutscher Städte-und Landestaat* » (2). Le Conseil économique (*Reichswirtschaftsrat*) représentant les villes et les groupements économiques aurait les mêmes attributions législatives que le Reichstag ; les gouvernements des pays seraient supprimés et les villes directement rattachées au Reich.

En harmonie avec l'esprit de ce programme est le projet de l'industrie rhénane (3) tendant à modifier la structure du Reich en substituant aux pays des « *Wirtschaftsprovinzen* », des provinces unies par des intérêts économiques communs et dotées d'une administration autonome.

Les projets de certains partis politiques tendant à instituer une commission spéciale chargée de la révision de

(1) Voir Dr Wilhelm Schall : *Württemberg und die Erneuerung des Reichs*.

(2) Voir aussi Prof. Apelt : *Vom Bundesstaat zum Regionalstaat*.

(3) Voir *Rhein-Mainische Volkszeitung* du 14.8.1928.

la constitution furent repoussés par le Reichstag en 1926. Depuis cette date, la propagande en faveur de l'état unifié allemand fut reprise par le Reichsbund, le Reichsbanner, la socialdémocratie et les grands groupements économiques (*Reichsverband der deutschen Industrie, Deutscher Industrie-und Handelskammertag*).

Enfin, en 1928, le gouvernement du Reich décida à s'occuper officiellement de la question. A cet effet, il convoqua une « *Länderkonferenz* » (conférence des chefs des gouvernements particuliers), à laquelle il soumit les problèmes suivants : 1) Modifications à apporter aux rapports des pays avec le Reich ; 2) La réforme administrative du Reich et des pays. Toute la conférence fut remplie de discours-programmes de Petersen, maire de Hambourg, Otto Braun, Bazille, chef du gouvernement de Wurtemberg, Dr Held de Munich. Elle ne pouvait ainsi qu'aboutir à une opposition brutale des deux principales thèses, celle de l'Etat unifié et celle du système fédéral. D'après les informations de la presse, la rédaction même d'un communiqué officiel sur les travaux de la conférence avait rencontré de grandes difficultés. Après avoir proclamé la nécessité impérieuse de procéder à une réforme constitutionnelle et administrative, on s'était borné à la nomination d'une commission.

Cette *Länderkonferenz* a fortement déçu les unitaristes qui attendaient d'elle une vigoureuse manifestation en faveur de l'Etat unitaire. Par contre, les partisans du fédéralisme ne manquaient pas de se réjouir d'avoir enrayé l'évolution qui leur paraissait néfaste. En somme, la nomination d'une commission spéciale en vue de préparer une solution d'ensemble fut généralement interprétée comme un échec de la conférence.

Les travaux de la commission ont incontestablement subi l'influence d'un projet tendant à faire incorporer la

Prusse dans le Reich. L'idée de faire de la Prusse un « Reichsland » fut pour la première fois exprimée en 1926 (1). Elle fut reprise en 1928 par l'association pour l'étude des réformes constitutionnelles et administratives (*Bund zur Erneuerung des Reichs*) fondée par le Dr Luther, ancien chancelier (2). D'après ce projet, le Reich absorberait la Prusse en se chargeant de toutes les fonctions législatives et administratives. Berlin n'aurait plus qu'un gouvernement central. Le président et le gouvernement du Reich remplaceraient le gouvernement prussien, et le Reichstag ainsi que le Reichsrat exerceraient les fonctions du Landtag et du Staatsrat prussiens. La « *Reichslandlösung* » qui voit dans le dualisme Reich-Prusse la source de toutes les difficultés, aboutit ainsi à en faire un seul bloc auquel viendraient se joindre les pays exigus du Nord en qualité de « provinces » du Reich ; les unités administratives seraient constituées par ces provinces érigées en corps d'administration autonome, dont la compétence serait déterminée par une loi ordinaire. Les autres pays resteraient à peu de choses près ce qu'ils sont aujourd'hui.

Ce projet avait aux yeux de ses auteurs une valeur d'autant plus grande qu'il n'envisageait pas une solution uniforme pour le Reich entier, mais laissait aux Etats du sud et à quelques autres leur physionomie particulière. C'est pourquoi, ils l'avaient appelé « *Differenzierte Reichslandlösung* ».

La commission instituée par la « *Länderkonferenz* », et dont les travaux furent publiés en juin 1930, a fait sienne une grande partie de ces idées, mais elle fut d'avis qu'il fallait adopter une solution pour le Reich entier (*Differenzierte Gesamtlösung*) et non pas résoudre isolément le problème Reich-Prusse. C'est ainsi que tout en

(1) Voir Landesrat Kitz : Reichsland Preussen.

(2) Voir également Höpker-Aschoff : « Deutscher Einheitssaat ».

respectant les traditions régionales, il faudra en finir avec les cadres, les formes étatiques (*Scheinstaatlichkeit*) des pays moyens qui seront en revanche dotés d'une grande autonomie administrative.

Ni la Prusse, ni la Bavière n'avaient bien accueilli ces projets. La Bavière redoutait une démarcation trop catégorique entre les Etats du sud et le reste de l'Allemagne. Selon le Dr Held, le dualisme Reich-Prusse serait remplacé par un dualisme entre le nord et le sud. Munich ne se sentait pas assez fort pour résister à une politique d'expansion du « *Reichsland* ». La Bavière aurait, certes, accepté le projet si la disparition de la Prusse s'accompagnait de l'octroi d'une « *grosszügige* » autonomie aux provinces prussiennes ; mais faire de celles-ci un Reichsland centralisé, n'était pas du tout de son goût.

La Prusse, de son côté, ne pouvait donner son consentement à ce qu'elle appelait le morcellement de son unité.

D'autre part, les partisans d'une politique de centralisation reprochaient au projet de disloquer la Prusse et de trop épargner les Etats du sud, tandis que leurs adversaires voyaient d'un mauvais œil la centralisation dont il faisait preuve.

Il devenait ainsi de plus en plus évident qu'en pactisant et en discutant avec les pays les modalités d'une « *Reichsreform* », il serait difficile, sinon impossible, d'arriver à un résultat tangible.

L'affaire Reich-Prusse et l'arrêt de la Cour de Leipzig

Par suite de la crise économique et financière qui prenait de plus en plus des proportions angoissantes, ces problèmes avaient quelque peu perdu de leur intérêt. Et d'autre part, les luttes violentes des partis politiques et le mouvement sans cesse croissant du national-socialisme les avaient relégués au second plan. La « *Reichsreformbewe-*

gung » devait désormais attendre le moment où la situation politique, de plus en plus obscure, se stabiliserait.

Les événements en ont décidé autrement. Si le problème dans son ensemble n'a jusqu'à présent reçu aucune solution, du moins la question prussienne a pris une tournure inattendue. Les récentes élections en Prusse n'ayant pas permis de dégager une majorité quelconque, le gouvernement Otto Braun restait chargé de l'expédition des affaires courantes. Dans le Reich le cabinet présidentiel Von Papen-Schleicher remplaça le gouvernement Brüning. Jouissant de l'entière confiance du président von Hindenburg et s'appuyant sur la Reichswehr, le nouveau gouvernement a, il y a quelques mois, jugé le moment opportun pour se débarrasser avec une facilité déconcertante du ministère de coalition républicaine prussienne. Le chancelier von Papen exerce actuellement les fonctions de commissaire du Reich. Ainsi le projet de faire de la Prusse un *Reichsland* a, grâce à la dictature militaire, reçu un commencement d'exécution. Les Etats du Sud s'étaient contentés de protester faiblement. Par ailleurs, le Reichsgericht se chargea de régulariser la situation en déclarant au mois de juillet dernier l'action gouvernementale compatible avec la constitution.

Le jugement définitif de la Cour suprême dans le conflit Reich-Prusse vient d'être rendu, il y a une dizaine de jours. L'ordonnance présidentielle destituant le gouvernement Braun avait été publiée en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 48 de la charte weimarienne. Le paragraphe 1 dispose que, lorsqu'un pays ne remplit pas les devoirs que lui impose la constitution, le président du Reich peut l'y contraindre par la force armée; le paragraphe 2 stipule que le président d'Empire peut prendre les mesures nécessaires et les faire exécuter par la force, lorsque l'ordre et la sécurité publique sont menacés.

La sentence du Reichsgericht est ainsi conçue : (1)

« Le décret du président du Reich, daté du 20 juillet 1932, concernant le rétablissement de la sécurité publique et de l'ordre dans l'Etat prussien, est compatible avec la constitution du Reich, en tant qu'il donne au chancelier le pouvoir d'un commissaire du Reich pour l'Etat de Prusse et l'autorise à relever les ministres prussiens de leurs fonctions pour une période limitée, fonctions qu'il peut assumer lui-même ou remettre, en sa qualité de haut commissaire, à d'autres personnes ».

« Par contre, les pouvoirs ainsi conférés au commissaire du Reich ne lui donnent pas le droit de retirer au ministère d'Etat prussien et à ses membres le droit de représenter la Prusse au Reichstag, au Reichsrat ou, d'une façon générale, à l'égard du Reich, du Landtag de Prusse, du Conseil d'Etat prussien ou à l'égard des autres pays allemands ».

Les considérants du jugement condamnent, pour une grande part, les méthodes employées par le cabinet « Von Papen-Schleicher » contre la Prusse. Le gouvernement du Reich avait prétendu destituer définitivement le cabinet prussien. Or, le Reichsgericht déclare que le Reich a ainsi outrepassé ses droits et que le cabinet Braun reste le gouvernement régulier de la Prusse. D'autre part, l'ordonnance présidentielle était basée sur les paragraphes 1 et 2 de l'article 48 ; le Reichsgericht constate que le gouvernement prussien n'avait pas manqué à ses obligations telles qu'elles résultent des lois du Reich comme l'avait prétendu le gouvernement von Papen et que, par conséquent, l'emploi fait du paragraphe 1 de cet article est abusif. Quant à l'accusation portée contre le gouvernement prussien et tout spécialement contre son ministre de l'In-

(1) Voir *Le Temps* du 26 octobre 1932.

térieur, Severing, de favoriser la propagande communiste, elle est réfutée par la Cour suprême laquelle ajoute en même temps que le gouvernement du Reich avait outrepassé ses droits en interdisant aux ministres prussiens l'accès des bâtiments officiels et en leur défendant de siéger dans le Reichsrat.

Par contre, le jugement admet la nomination d'un commissaire du Reich en Prusse dans la mesure où celle-ci se basait sur le paragraphe 2 de l'article 48 lequel autorise le président d'Empire d'intervenir dans les Etats lorsque l'ordre est menacé. Mais dans ce cas, l'action du gouvernement du Reich ne peut avoir qu'un caractère provisoire et ne peut jamais aboutir à suspendre définitivement les gouvernements réguliers. Ainsi, l'institution d'un haut commissariat du Reich en Prusse ne peut pas empêcher l'ancien gouvernement prussien de représenter la Prusse au Reichsrat, au Landtag et dans les relations avec les autres pays.

Il résulte de l'arrêt de la Cour de Leipzig qu'il existe actuellement en Prusse deux gouvernements, celui de M. Otto Braun, gouvernement régulier qui a le droit de réintégrer les cabinets ministériels et d'exercer les prérogatives constitutionnelles, et celui du haut commissariat qui dispose à titre provisoire de la totalité du pouvoir exécutif.

Le jugement de la Cour Suprême a été accueilli avec satisfaction par l'ancienne coalition républicaine prussienne ainsi que par les Etats du Sud. En effet, celui-ci déclare l'emploi du paragraphe 1 de l'art. 48 abusif, maintient le gouvernement prussien dans ses fonctions constitutionnelles et si la Cour a refusé de rendre un arrêt interprétatif et limitatif de l'art. 48, — ainsi que le désiraient les Etats du Sud — elle a néanmoins précisé que cet article n'autorise que des mesures provisoires.

Le cabinet présidentiel se proposait, en effet, d'unifier

le gouvernement de la Prusse et le gouvernement du Reich, de consommer l'union personnelle du Reich et de la Prusse. Ces projets de réforme paraissent se heurter à de sérieux obstacles, puisque à la suite du verdict de Leipzig, le cabinet von Papen ne disposerait plus de moyens légaux pour faire aboutir ses plans contre l'opposition du Reichstag et du Reichsrat. Il est cependant clair que le gouvernement du Reich ne peut pas renoncer au projet d'assurer sa domination sur la Prusse, parce qu'il ne saurait tolérer l'existence d'un foyer d'agitation susceptible de contrecarrer sa politique. Gêné visiblement par le verdict de Leipzig, le cabinet présidentiel paraît résolu à tourner les difficultés en procédant, selon l'expression du gouvernement bavarois, à « une réforme du Reich en petit », et notamment à l'incorporation partielle de l'administration prussienne dans celle du Reich. Le cabinet von Papen a publié, il y a quelques jours, un décret aux termes duquel le ministère prussien de l'assistance publique est supprimé et absorbé par le ministère correspondant du Reich. Il procéda, en outre, à la nomination de deux ministres sans portefeuille faisant partie du gouvernement du Reich et chargés des affaires prussiennes.

Cette politique du Reich qui ne tient aucun compte des décisions récentes de la Cour suprême fut vivement critiquée par la Bavière. Le chef du gouvernement bavarois, le Dr Held, attaqua violemment, dans son discours de Stuttgart, le cabinet von Papen et l'accusa de violer sciemment la constitution et le verdict de Leipzig. Le gouvernement du Reich a riposté en rompant les « relations diplomatiques » avec Munich. Ce nouveau conflit était inévitable. La Bavière a toujours soutenu le principe fédéraliste contre les empiètements du Reich. En s'opposant à l'action du pouvoir central en Prusse, elle reste fidèle à la politique du passé. Mais tandis que de 1920 à 1924, Mu-

nich faisait une politique réactionnaire contre le Reich gouverné alors par la coalition de Weimar, le gouvernement bavarois prend aujourd'hui contre le cabinet des « barons » la défense de la constitution de Weimar. Décidé à résister à la poussée centralisatrice de Berlin, le gouvernement bavarois s'entend aujourd'hui fort bien avec le cabinet destitué de M. Otto Braun, le plus ardent partisan de l'Etat allemand unifié.

Il serait téméraire de vouloir, en l'état actuel des choses, prévoir tel ou tel changement de l'organisation intérieure du Reich. Le trouble politique, le désordre économique et financier que connaît actuellement le peuple allemand ne le permettent pas. Le Reichstag qui vient d'être élu reste ingouvernable. Le cabinet von Papen continuera ainsi à dominer la situation. Mais il ne trouvera jamais la majorité des deux tiers nécessaire à la ratification de ses projets de réforme. Le seul moyen qui s'offre alors au gouvernement du Reich pour réaliser les réformes constitutionnelles et administratives est le referendum populaire.

Dans quelle mesure l'actuelle structure de l'Allemagne sera-t-elle modifiée ? Les rapports entre le Reich et les pays recevront-ils une nouvelle définition ? Un proche avenir nous l'apprendra.

Vu : *le Doyen,*
H. BERTHELEMY.

Vu : *le Président,*
GIDEL.

Vu et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris :
CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

L'Aspect Fédéral de l'Ancien Empire (1871-1919)

Bibliographie	7
Introduction	11
Le Conseil Fédéral « Bundesrat »	17
Les concessions fédérales en 1871	23
La répartition des compétences	25
Le contrôle administratif	29
La capacité internationale des Etats	30
L'hégémonie de la Prusse	35
L'organisation financière de l'Empire	41
Du caractère juridique des Etats et de l'Empire	49

DEUXIÈME PARTIE

Le Reich et les Pays

d'après la Constitution de Weimar

Bibliographie	57
Introduction	61
Le Conseil d'Empire (<i>Reichsrat</i>)	65
La compétence législative	68
Les attributions financières	71
L'administration du Reich	72
Le contrôle administratif (<i>Reichsaufsicht</i>)	73
L'esprit unitaire de la charte weimarienne	74
Le mouvement unitariste et les réformes centralisatrices en 1919-20	79

La réaction bavaroise	83
Le Reich et la Prusse	90
Les inconvénients de la structure actuelle du Reich ..	93
Le problème financier	100
Quelques projets de réforme	103
L'affaire Reich-Prusse et l'arrêt de la Cour de Leipzig	107

